

## Prestação de Contas – Uma análise

### 1. Introdução

Como nem todos/as conselheiros/as, particularmente os/as usuários/as, mas também trabalhadores/as e parte dos gestores/as, têm familiaridade com o tema, esse texto procura contribuir e facilitar o **entendimento sobre o que é a análise da prestação de contas que o Conselho tem a obrigação legal de fazer a cada 4 meses.**

A Emenda Constitucional 29/2000 e a Lei Complementar 141 de 2012 estabeleceram que todos os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às **ações e serviços públicos de saúde serão aplicados por meio dos Fundos de Saúde de cada ente da federação.** Essa aplicação deverá ser acompanhada e fiscalizada pelo Conselho de Saúde no âmbito de sua jurisdição.

As atribuições dos Conselhos de Saúde, além da Lei Federal 8.142/90, também foram regulamentadas através de resoluções do Conselho Nacional de Saúde e ou do Ministério da Saúde, bem como de Tribunais de Contas da União e dos Estados ou, ainda, decretos presidenciais e portarias do Ministério da Saúde.

Ao exercer o controle social do SUS, **o conselho deve participar do planejamento, avaliação, monitoramento e fiscalização das políticas de saúde, propondo a forma de emprego dos recursos destinados.**

Vale lembrar, entre as muitas atribuições, algumas diretamente relacionadas ao exame das contas apresentadas pelas gestões:

- **Deliberar** sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive quanto aos seus aspectos econômicos e financeiros;
- **Deliberar, analisar, controlar e apreciar** o funcionamento do Sistema Único de Saúde no estado ou no município;
- **Aprovar, controlar, acompanhar e avaliar** o Plano de Saúde;
- **Apreciar, previamente, emitindo parecer** sobre o Plano de Saúde e a aplicação de recursos financeiros recebidos fundo a fundo, bem como dos recursos destinados pelos orçamentos do estado ou do município para a saúde;
- **Apreciar** a movimentação dos recursos financeiros do SUS e pronunciar-se conclusivamente sobre os

relatórios de gestão apresentados pela Secretaria de Saúde do estado ou município;

- **Acompanhar e fiscalizar** os procedimentos do Fundo de Saúde;
- **Apreciar** os parâmetros estaduais ou municipais quanto à política de recursos humanos para a saúde, bem como a alocação de recursos econômicos, financeiros operacionais e humanos dos órgãos integrantes do SUS.

É importante, portanto, chamar a atenção que aquilo que denominamos análise e avaliação da prestação de contas não é um fato estático, que se dá em uma única reunião do Pleno do Conselho, onde se vota uma apresentação, sempre parcial e resumida, das receitas e despesas do Fundo Municipal de Saúde.

*Não é a apresentação que está sendo aprovada ou rejeitada, são as contas que estão resumidas naquela apresentação.*

Como se vê acima, **a avaliação se compõe de um conjunto de procedimentos, encadeados em um processo, que se inicia com a elaboração do Plano Municipal de Saúde. A participação do controle social nesse processo é composta das Conferências e reuniões do Conselho, entre outras possibilidades de mobilização de debates.**

Ao longo do tempo, faz-se necessário **acompanhar a movimentação financeira do Fundo**, analisando documentos que dizem respeito a licitações, pagamentos de prestadores, transferência entre contas do Fundo, receitas próprias e de transferências fundo a fundo, etc.

Também fica claro, ao se analisar as atribuições, que a avaliação financeira não é um mero fato contábil, de entradas e saídas de recursos e da lisura dos gastos, mas é muito importante **correlacionar os recursos com o resultado final em termos de cumprimentos de metas administrativas, mas sobretudo as epidemiológicas e de produção de saúde.** Em outros termos, busca-se também a eficiência e efetividade dos gastos de tal modo a se traduzir em melhor saúde para os usuários.

Gastar de acordo com a lei é só uma parte da obrigação do governo: o dinheiro deve ser gasto de acordo com as necessidades da população e as deliberações das Conferências de Saúde.

## 2. Uma breve explicação sobre receitas e despesas do Fundo Municipal de Saúde Em Campinas

Foi apresentada ao Conselho Fiscal do Conselho Municipal de Saúde uma série de slides que resume os balancetes financeiros do Fundo Municipal de Saúde

Simplificando, o **Fundo Municipal de Saúde é uma conta da Secretaria de Saúde onde são depositados todos os recursos do orçamento da Saúde:**

- recursos próprios
- que vêm de “fora”

(União ou Estado – são denominados transferências governamentais ou fundo a fundo).

Lei federal obriga os municípios a gastar no mínimo 15% dos **recursos próprios em saúde. Em Campinas, a Lei Orgânica define esse mínimo em 17%.** É importante que se saiba que esses valores são pisos e não tetos, ou seja, o mínimo. **Toda e qualquer prefeitura pode aumentar se, por acaso, esses valores não estiverem sendo suficientes para prestar**

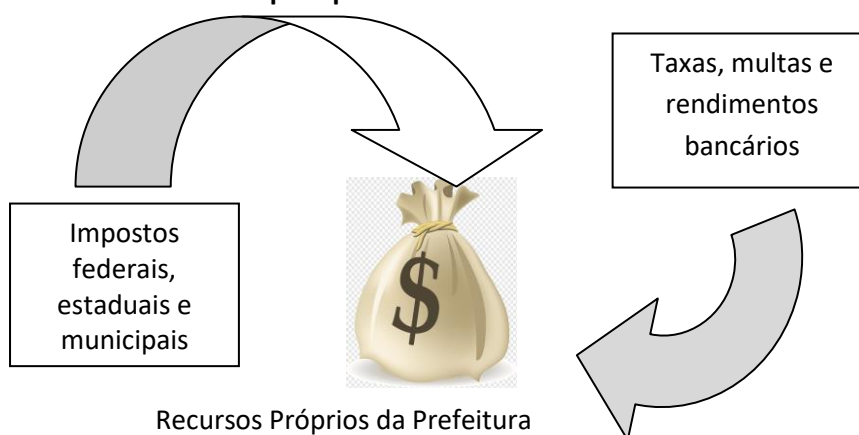
uma assistência adequada, sempre se pautando pelo Plano Municipal de Saúde.

## 3. Como se calcula esse mínimo que a Secretaria tem que gastar com a Saúde?

Somam-se todos os gastos (despesas) que a prefeitura, através do Fundo Municipal de Saúde, fez com a Saúde e divide por todas as receitas (chamadas de recursos próprios) da prefeitura. A seguir multiplica por 100. O resultado é uma porcentagem do gasto com Saúde na arrecadação municipal.

## 4. O que são recursos próprios da prefeitura?

São todos os recursos que o município arrecada através de impostos (IPTU, ISSQN, ITBI), a parcela de impostos que volta ao município (seja do governo federal, seja do Estadual – IR, IPI, IPVA e ICMS), taxas, multas, remunerações de depósitos. **A soma desses valores, em Campinas, em 2019, foi de aproximadamente 4 bilhões de reais** segundo a prestação de contas apresentada (pag. 5).



## 5. Qual foi a porcentagem dos recursos próprios da prefeitura investidos na Secretaria de Saúde?

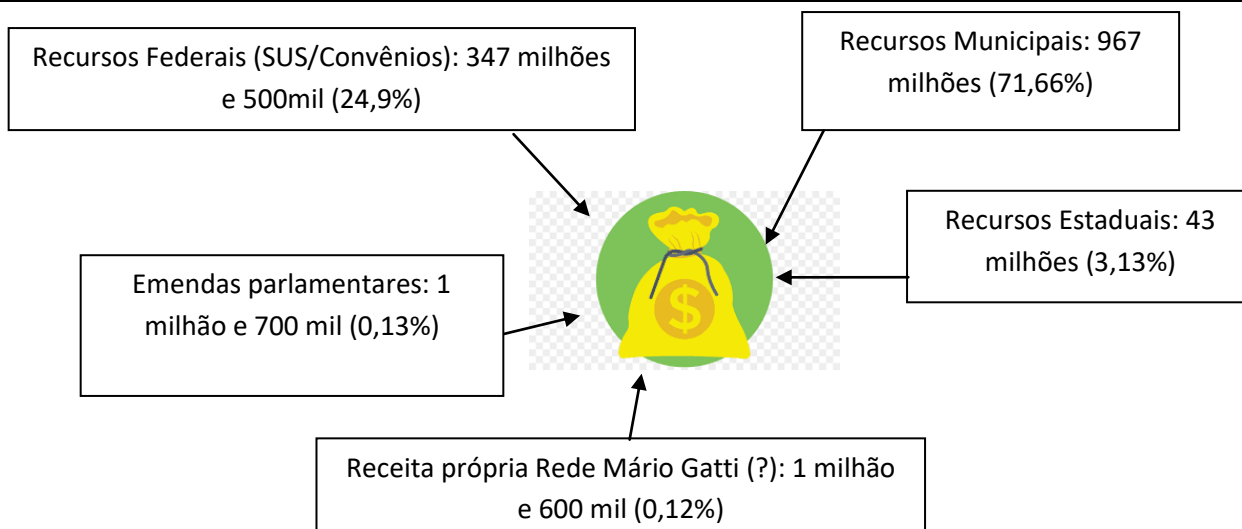
Segundo a prestação de contas da prefeitura esse valor foi de **24,13%**. (967 milhões de despesas, que corresponde a 24,13% dos recursos próprios que a Prefeitura arrecadou em 2019.)

Agora vamos compreender um pouco mais o orçamento da Saúde (as receitas e despesas da Secretaria Municipal de Saúde).

## 6. Quais os recursos que compõe o Fundo Municipal de Saúde?

O Fundo Municipal de Saúde é composto das **receitas próprias que vem da prefeitura, receitas próprias da Rede Mário Gatti, as transferências que vem do**

**Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde, as emendas parlamentares e, ainda, as taxas e multas da Vigilância Sanitária.** A somatória de todos esses valores corresponderam, em 2019, a **1 bilhão e 351 milhões aproximadamente** (pag. 14 da prestação de contas).



Fundo Municipal de Saúde: 1 bilhão e 350 milhões

**6.1. Vamos ver agora quais são os recursos federais transferidos para o Fundo Municipal de Campinas (pag. 6).<sup>1</sup>**

- a) **PAB fixo (Piso da Atenção Básica fixo):** recursos calculados segundo a população de cada município (varia de 23 a 28 reais por habitante por ano). Em Campinas, em 2019, foi de aproximadamente **27 milhões**;
- b) **PAB variável (Piso da Atenção Básica variável):** recursos que o Ministério da Saúde transfere aos municípios para, caso esses queiram, implantar alguns programas como a Estratégia Saúde da Família, o de Agentes Comunitários de Saúde, Brasil Sorridente, etc.. Chama-se variável porque o valor pode mudar de um mês para outro caso, por exemplo, um programa seja suspenso ou insuficiente. Esse valor, para Campinas, em 2019 foi de aproximadamente **28 milhões e meio**.
- c) **Vigilância em Saúde: 7 milhões e 700 mil.**
- d) **MAC (média e alta complexidade):** recursos repassados pelo Ministério da Saúde para contribuir com os municípios na implantação e financiamento de ações que exigem mais tecnologia, como são os ambulatórios médicos, realização de vários exames, hospitais, SAMU, CEO, etc.. Correspondeu, no ano passado, a aproximadamente **270 milhões de reais**.
- e) **Assistência Farmacêutica: 6 milhões e 500 mil reais** aproximadamente.
- f) **Gestão:** recursos repassados pelo Ministério da Saúde para contribuir com os municípios nas

ações gestoras. Os recursos atingiram, no ano passado, **80 milhões de reais**.

- g) **Investimentos (reformas, compra de equipamentos): 3 milhões e 800 mil reais** aproximadamente.

**6.2. Total de recursos do Ministério da Saúde (SUS/Convênios): 347 milhões e 500 mil reais, aproximadamente.**

**6.3. Vamos ver os recursos estaduais:** Estes são recursos para contribuir nas despesas farmacêuticas (Dose Certa e Glicemia) e alguns convênios hospitalares. Total: **39 milhões e meio de reais**, aproximadamente.

**6.4. Outras despesas que compõe o Fundo Municipal de Saúde:** 3 milhões e 500 mil reais aproximadamente.

- a) Taxas e multas das visas, num total de aproximadamente 1 milhão e 900 mil reais
- b) Remuneração de depósitos bancários – aproximadamente 2 milhões de reais.

**6.5. Emendas parlamentares:** são recursos que os deputados federais têm direito de definir onde e em que ações serão gastos. Aproximadamente: **1 milhão e 700 mil reais**.

**Esses recursos, que entraram na conta do Fundo Municipal de Saúde e se somaram aos 967 milhões do tesouro municipal compõe o orçamento da Saúde e foram gastos na execução do Plano Municipal de Saúde (as chamadas despesas da Secretaria de Saúde).**

<sup>1</sup> Em 2019 o Ministério da Saúde alterou a forma de financiamento da Atenção Básica, de tal modo que desaparecem os PABs. As mudanças têm efeito a partir de 2020.

## 7. Quais as despesas que a Saúde teve no ano passado, segundo a prestação de contas apresentada?

Os principais grupos de despesas da Secretaria de Saúde estão na pag. 8 da prestação de contas. São elas:

1. **Gastos com a administração direta** (serviços de atenção básica, ambulatorios, centros de referência, hospitais contratados, Hospital Ouro Verde, Pronto-atendimentos, Distritos de Saúde, Serviços de Vigilância, etc.):
  - a) **Pessoal e encargos sociais:** aproximadamente **600 milhões de reais (51,60%)**.
  - b) **Consumo** (água, luz, material de escritório, medicamentos, insumos de laboratório, epi, etc): **39 milhões e 300 mil (0,96%)**.
  - c) **Serviços** (segurança, limpeza, manutenção de equipamentos, serviços de informática, etc): **139 milhões** aproximadamente.
  - d) **Prestadores conveniados** (serviços hospitalares): **320 milhões e 360 mil reais** aproximadamente (11,94%).
  - e) **Indenizações e restituições:** **28 milhões (2,41%)**.
  - f) **Obras:** 9 milhões e 100 mil (0,79%).
  - g) **Aquisição de Equipamentos e materiais permanentes:** **297 mil reais** aproximadamente (0,03%).
  - h) **Indenizações e restituições:** **332 milhões e 700 mil** aproximadamente (0,03%).

**Total de gastos com a administração direta: 1 milhão e 160 mil aproximadamente.**

2. **Gastos com a Administração Indireta** (Rede Mário Gatti: Hospital Mário Gatti, Ouro Verde, PAS e SAMU e seus ambulatorios):

- a) O Mário Gatti é uma autarquia ligada diretamente ao gabinete do prefeito e, por isso, faz parte da administração indireta (ao lado empresas públicas como IMA, SETEC, SANASA, entre outras).
- b) Em 2018 foi criada a autarquia Rede Mário Gatti (RMGUE), que absorveu o Hospital Mário Gatti, o SAMU, os Pronto-atendimentos e UPAs municipais e o Hospital Ouro Verde. **Essa criação foi criticada pelo CMS e há deliberação da última Conferência Municipal determinando a revogação desse ato.**

c) Embora a Lei da RMGUE tenha sido aprovada em março de 2018, até o final de 2019 foi considerado um **período de transição**, no qual houve a intervenção no Hospital Ouro Verde e a sua transferência para a autarquia Rede Mário Gatti.

d) **As despesas com a RMGUE, como se observa na pag. 12 da prestação de contas da Secretaria, foram de 187 milhões e 670 mil reais aproximados.**

e) Na mesma pag. 12 aparece uma rubrica (Total RPP + RPNP), que significa **Restos a Pagar Processados e Não Processados**. São compras realizadas em 2019, mas que ainda não foram liquidadas. Irão impactar o orçamento de 2020. **Valor aproximado: 107 milhões e 400 mil reais.**

## 8. Análise da Prestação de Contas da Rede Mário Gatti (187 milhões e 670 mil reais aproximados)

a) **Quais as fontes de recursos** da Rede Mário Gatti?

As receitas da RMGUE (recursos que “entraram” na autarquia), no valor de 187 milhões e 670 mil, vieram de várias fontes:

- Fundo Municipal de Saúde (ou seja da Secretaria de Saúde): 91 milhões;
  - Do Governo Federal (Fundo Nacional de Saúde): 61 milhões e 77 mil;
  - Do Estado (Fundo Estadual de Saúde): 34 milhões e 635 mil;
  - De Emendas parlamentares: 839 mil e do Hospital Mário Gatti: 88 mil reais. (Pag. 4 da prestação de contas da Rede Mário Gatti).
- b) Como foram **gastos (despesas) os recursos** da Rede?
- Foram gastos com serviços o valor total de 133 milhões e 739 mil aproximados, que corresponde a 71,26% de todas as despesas (pag. 6). A **rubrica “Serviços” embute várias terceirizações** feitas pela Rede Mário Gatti tanto para atividades meio (informática, Almoarifado), como serviços assistenciais os quais estão presentes no Mário Gatti, mas principalmente no Hospital Ouro Verde.
  - A segunda maior despesa foi com **“Consumo”**, com o valor de 39 milhões e 335 mil. Nessa rubrica a maior despesa é com serviços de



## CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS

**alimentação**, tanto para o Mário Gatti, quanto para os outros serviços da rede.

- A terceira despesa é de **“Investimentos”** (reformas, construções, aquisição de equipamentos), no valor de 1 milhão e 529 mil reais aproximados.

c) Como se deram os **gastos (despesas) por cada um dos serviços** que compõe a Rede Mário Gatti?

Como se vê nas pag.4 e 5 da prestação de contas, o **Ouro Verde “gastou” a maior parcela** (115 milhões aproximados – 61,23%) do total, seguido do Hospital Mário Gatti com 51 milhões e 200 mil, 27,32%). Os Pronto-atendimentos consumiram 10 milhões e 500 mil (5,61%).

d) Como se explica que o CHOV tenha gastado tanto a mais que o Mário Gatti?

- Isso se explica tanto pelas características dos serviços prestados por um e por outro, mas principalmente porque o principal gasto de qualquer serviço de saúde, o gasto com pessoal, no caso do Mário Gatti estar

“embutido” nas despesas de pessoal da Secretaria de Saúde.

- No caso do Ouro Verde essa despesa está “embutida” na rubrica “Serviços”, pois a maioria do pessoal do Ouro Verde (se não todos) são fruto de contratos feitos com estas empresas terceirizadas.

e) **Como se distribuem as terceirizações** que estão embutidas na rubrica “Serviços” na prestação de contas da RMGUE?

- Como se observa nas pag. 6 e 7 os principais “serviços” se deram com as terceirizações da assistência e realização de exames, fragmentada em várias empresas (na prestação de contas aparecem pelo menos 9 delas), mas existem outras embutidas na rubrica “outros”.
- Também estão na rubrica “Serviços” a prestação de Segurança, limpeza, a Sanasa e a CPFL.

### 9. Avaliação dos gastos na Saúde de Campinas

Desde o ano 2000 (vide na pág. do Fundo Municipal de Saúde) a prefeitura nunca gastou menos que 20% do seu orçamento com a Saúde. O pico se deu em 2009 com 27,23%.

**Em 2018 a proporção foi 26,08%, caindo em 2019 para 24,13%**, apesar de todas as carências dos serviços, incluindo falta de pessoal, constante falta de medicamentos e insumos, redução da cobertura de atenção primária. É fato que houve **aumento dos gastos** de 1 bilhão e 250 mil aproximadamente em 2018 para 1 bilhão e 350 mil (100 milhões e 330 mil aproximadamente ou **8% a mais**), o que não acompanhou o aumento de arrecadação dos recursos próprios municipais, que aumentou em muito maior proporção. Em 2018 o valor das **receitas municipais** para o cálculo do mínimo constitucional foi R\$ de 3 bilhões e 379 milhões aproximados, enquanto em 2019 foi de 4 bilhões aproximados, ou 632 milhões e 187 mil a mais (**18% a mais que no ano anterior**). Se mantida a mesma proporção os gastos com a saúde **deveriam ter sido de 1 bilhão e 579 milhões, quase 200 milhões a mais do que se efetivamente gastou**.

Outra maneira de se avaliar os gastos em saúde é o **gasto per capita**. Em 2019 os gastos per capita com recursos públicos no **Brasil** foi o equivalente a R\$ 555 reais por ano, ou menos de **2 reais por dia**. **Campinas** gastou em 2019 praticamente o dobro

(aproximadamente 1148 reais per capita), o que significa aproximadamente **R\$ 3,14 por dia** (menos que uma garrafa de refrigerante). Ou seja, ainda que maior que a média brasileira, **ainda são poucos os recursos gastos com o município com a saúde da sua população**. O Brasil, sabidamente, é um dos países com sistemas públicos de saúde que menos gasta com saúde no mundo, aproximadamente 6 vezes menos que os países da Europa. **Campinas, uma cidade muito rica em comparação com as outras do Brasil, ainda está longe desses países**.

Chama atenção também os gastos com pessoal – aproximadamente 600 milhões e 100 mil reais, ou **51,6% de todos os gastos da Secretaria de Saúde**. Há que se lembrar que esse valor inclui a folha de pagamento do Mário Gatti, apesar de ser uma autarquia com muita autonomia (ganhou mais poder e autonomia ainda com a **criação da autarquia Rede Mário Gatti de Urgência e Emergência, constituindo-se, na prática uma outra Secretaria de Saúde**).

Vários estudos mostram que sistemas públicos de saúde nos quais os serviços privados são apenas suplementares e as terceirizações são incomuns, os gastos com pessoal ficam em torno de 70% do total. É notória a importante dependência dos cuidados em saúde de pessoas, só se comparando com os sistemas de educação.

Escudando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal vários gestores aproveitam para terceirizar inúmeras atividades, não só as meio, mas também atividades fins. É bom lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não vale para uma Secretaria, mas para toda a prefeitura. Ou seja, é possível maior gasto com pessoal na Saúde se houver redução proporcional em Secretarias-meio, nas quais a dependência de mão de obra humana é muito menor<sup>2</sup>. Portanto, **um gasto de apenas 51% com pessoal é pequeno e assim se explica a baixa cobertura populacional da atenção primária, os plantões incompletos dos serviços de urgência e emergência e as tantas terceirizações promovidas pela Secretaria de Saúde na última década.**

Hoje os **ambulatórios de especialidades próprios têm importância pequena no Sistema de Saúde local**, pois os serviços de maior resolutividade são contratados da iniciativa privada (PUCC, Maternidade de Campinas, Cândido Ferreira, Real Sociedade de Beneficência Portuguesa, Penido Burnier, Hospital de Amor, entre outros).

Capítulo à parte é o **Complexo Hospitalar Ouro Verde**, pois se trata de um hospital construído e equipado com recursos públicos, mas até o ano passado administrado por Organização Social. Ao se criar a autarquia Rede Mário Gatti, passa à gestão da Prefeitura, porém **seus serviços, inclusive os médicos, estão “fatiados” por inúmeras empresas.**

**Os gastos com Prestadores Conveniados foram de 320 milhões e 360 mil reais (27% de todos os gastos).** Em 2018 essa rubrica foi de 353 milhões e 303 mil reais, portanto superior ao desse ano. Se somarmos a essa rubrica os serviços terceirizados para limpeza, segurança, transporte e pelas várias empresas da Rede Mário Gatti que aparecem como “serviço” verifica-se que **as terceirizações são crescentes na Secretaria de Saúde, em torno de 40% de todos os gastos com a Saúde de Campinas.**

#### **10. Perguntas que precisam ser respondidas pela Secretaria:**

1. Qual parcela dos gastos da Secretaria em:
  - a) **Atenção primária** nos últimos 5 anos?
  - b) **Serviços ambulatoriais próprios** nos últimos 5 anos?

c) **Serviços ambulatoriais contratados** nos últimos 5 anos?

d) **Vigilância em Saúde**, incluindo o CEREST?

2. Quantos são os **leitos hospitalares próprios e contratados** nos últimos 5 anos?

3. Quantas e quais são as empresas assistenciais contratadas para prestar serviços no **Ouro Verde**? Quais são os **vínculos empregatícios** que cada uma delas tem com seus trabalhadores contratados?

4. Quantas e quais são as empresas assistenciais contratadas para prestar serviços no **Mário Gatti**? Quais são os **vínculos empregatícios** que cada uma delas tem com seus trabalhadores contratados?

5. Existem empresas assistenciais terceirizadas nos serviços de **Pronto-atendimento**? Em caso positivo, quais são e quais vínculos empregatícios que cada uma delas tem com seus trabalhadores/as contratados/as?

6. Qual a proporção do orçamento da Secretaria de Saúde gasto com **terceirizações**, incluídas aí as empresas de gestão, administração, logística, apoio, as assistenciais e as de exame laboratoriais e imagens?

**Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Saúde  
Mandato 2020-2023 – Campinas, 10/06/2020.**

<sup>2</sup> O Cálculo do gasto com pessoal para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo global para a Prefeitura e não por Secretaria, é feito com base no valor da receita corrente líquida e não em relação ao total da despesa.