

PARECER COFIN SOBRE À PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023 PARA A SAÚDE

A Proposta de Lei Orçamentária Anual 2023 (PLOA 2023) para a Saúde foi analisada pela Comissão de Financiamento e Orçamento do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (COFIN) nas reuniões de 21/9/2022, 19/10/2022 e 16/11/2022. Após apresentação de documentos e discussões, a COFIN tem a considerar o que segue:

Resumo Executivo

- Orçamento insuficiente para cobertura de despesas contratadas
- Orçamento insuficiente frente às necessidades da população, com altíssimo risco de desassistência da população
- Descumprimento de pactuações e apontamentos realizados pelo Controle Social e Ministério Público
- Manutenção da tendência de redução do financiamento municipal para Ações e Serviços Públicos de Saúde

1. A proposta orçamentária da SMS foi encaminhada à SMPAE via processo [22.0.000104885-0](#), considerando os seguintes aspectos:

- 1) Necessidades de manutenção e ampliação de serviços saúde discutidas em reuniões com as Diretorias da SMS, CMS e COMAD para que as mesmas informassem despesas e eventuais novas receitas previstas;
- 2) Projeção da receita, por vínculo orçamentário, feita pela DFMS e alocação da despesa nos respectivos vínculos, respeitando a projeção da receita;
- 3) Histórico a partir do orçamento do ano anterior (2022);
- 4) Revisão dos valores dos contratos conforme patamar atual e índices de reajustes orientados pela SMPAE; e
- 5) Despesas relativas à publicidade institucional e pessoal estimadas diretamente pela SMPAE.

A proposta encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal de Vereadores, sujeita a alterações via emendas parlamentares, não contemplou o pedido prospectado da SMS para manutenção, custeio dos serviços existentes e atender as necessidades apontadas pelas áreas, especialmente em relação aos recursos da fonte municipal (vínculo 40). A solicitação da SMS previa idealmente o montante de **R\$ 778.753.366,32** para enfrentar as despesas

atuais e novas (sem considerar as despesas de Pessoal e Publicidade), contudo, após rodadas de negociação com o centro do Governo, o PLOA 2023 contemplou apenas **R\$246.999.126,00, representando um corte de 68,28%**, o que inviabilizará o atendimento mínimo das necessidades em saúde, já defasadas e acumuladas em demandas represadas desde o período anterior e com ampliação das demandas em função da situação da Pandemia e das necessidades do seguimento de atendimento da COVID longa. Destacamos, também, que não houve um estudo prospectivo nesse sentido, indicando essas necessidades a partir dos dados existentes das pessoas com COVID e dos parâmetros epidemiológicos para essa prospecção que implica aumento de oferta de serviços especializados e de exames e procedimentos, conforme discutido na Plenária sobre o tema:

(<https://www.facebook.com/conselhodesaudeportoalegre/videos/1111586586072536>)

Um relatório de excedentes de valores solicitados pela SMS, que não foram contemplados, foi registrado e encaminhado à SMPAE via SEI 20748275. Importante ressaltar que o valor total do orçamento será ampliado devido às emendas parlamentares impositivas. O valor total das emendas impositivas é de **R\$ 51.552.006,00**, sendo que, no mínimo, 50% devem ser direcionados a Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), ou seja, pelo menos **R\$25.776.003,00** serão ampliados no orçamento da SMS com recursos de fonte municipal. A peça orçamentária global prevê um acréscimo nominal de **R\$ 149.109.673,00** no orçamento da Saúde, comparativamente à despesa fixada inicialmente para o presente exercício de 2022, representando **um aumento de apenas 6%, insuficiente ao se considerar o subfinanciamento crônico da política de saúde no município e os indicadores inflacionários dos últimos anos, bem como a ampliação das demandas em saúde e sua complexificação, após Pandemia.**

Tabela - Série Histórica 2018-2023 Orçamento Inicial

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Valor Orçado Inicial | 1.652.187.578,00 | 1.847.126.831,00 | 1.834.380.064,00 | 1.998.807.176,00 | 2.378.531.967,00 | 2.527.641.640,00 |
| Investimentos | 11.759.797,00 | 41.253.252,00 | 47.809.693,00 | 80.704.469,00 | 59.537.940,00 | 60.740.216,00 |
| Outras Despesas Correntes | 1.001.331.498,00 | 1.180.225.256,00 | 1.249.693.530,00 | 1.415.531.808,00 | 1.527.517.973,00 | 1.679.340.872,00 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 639.096.283,00 | 625.648.323,00 | 536.876.841,00 | 502.570.899,00 | 791.476.054,00 | 787.560.552,00 |

Fonte: Sistema de Gerência Orçamentária e dados da proposta de lei orçamentária encaminhada a CMPA

2. A DFMS/SMS estimou que o percentual aplicado em ASPS em 2023 considerando a previsão da Receita Líquida de Impostos e Transferências informada pela SMPAE e o valor orçado no vínculo 40 seria de **17,20%**, sendo este o **segundo menor** valor da série histórica considerando os percentuais efetivamente executados entre 2013-2022.

| Ano | Percentual -%- em ASPS | |
|-------------|------------------------|-----------|
| | Orçado | Executado |
| 2013 | 19,69% | 21,42% |
| 2014 | 21,50% | 21,34% |
| 2015 | 18,98% | 20,85% |
| 2016 | 19,65% | 20,50% |
| 2017 | 19,15% | 21,59% |
| 2018 | 23,06% | 17,17% |

| Ano | Percentual -%- em ASPS | |
|-------------|------------------------|-----------|
| | Orçado | Executado |
| 2019 | 24,54% | 18,54% |
| 2020 | 21,12% | 18,08% |
| 2021 | 21,87% | 18,34% |
| 2022 | 16,89% | |
| 2023 | 17,20% | |

Destacamos, ainda, o retrocesso no PMS 2022-25, onde o atual governo retira a meta de ampliação para 20% de recursos próprios municipais em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS), contrariando o compromisso da gestão anterior em ampliar e priorizar a aplicação de recursos próprios em Saúde e incluí uma meta de aplicação de apenas 15%, que é o mínimo legal previsto em ASPS na Saúde, demonstrando a sua desresponsabilização em atender as necessidades em saúde da população e cumprir com seu dever legal, clínico e sanitário. E o desrespeito as deliberações do controle social.

O quadro acima mostra que, desde 2018, ao contrário dos anos anteriores, a gestão municipal tem adotado uma perspectiva de executar menos do que foi o orçado, isto é, adota uma perigosa política de restrição orçamentária frente ao cenário de ampliação das necessidades em saúde, inclusive, ante os nefastos efeitos do desemprego e precarização do trabalho, que aumenta consideravelmente a população SUS dependente. E causa perplexidade ao constatar que, durante o período de crise sanitária, relacionado à Pandemia de COVID-19, os recursos executados também estiveram abaixo do que foram executados noutros anos.

E, mais estarecidos ficamos ao verificar que a previsão orçamentária para 2023 é inferior à dos exercícios anteriores, mesmo ante um quadro em que há demandas reprimidas desde 2020, em especial, as relacionadas ao fechamento das agendas especializadas e a crescente fila de espera no GERCON e SISREG, além das barreiras de acesso na Atenção Básica, que vem acumulando uma pressão assistencial, que tem gerado piora nos indicadores de saúde da cidade e na qualidade assistencial da Rede de Atenção à Saúde. Além disso, soma-se o contingente significativo de pessoas com sequelas de COVID-19 que precisam ter garantido o atendimento integral às suas necessidades, em especial de reabilitação e de Saúde Mental: há grandes vazios de cobertura na RAPS; não há uma rede articulada que possa dar conta destas demandas na área de reabilitação, e a Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência ainda não se encontra estruturada de forma suficiente sequer para atendimento das demandas já existentes antes da Pandemia.

3. Cabe destacar que em relação à proporção inicial dos recursos previstos para 2023, **por fonte de financiamento**, se observa a seguinte distribuição:

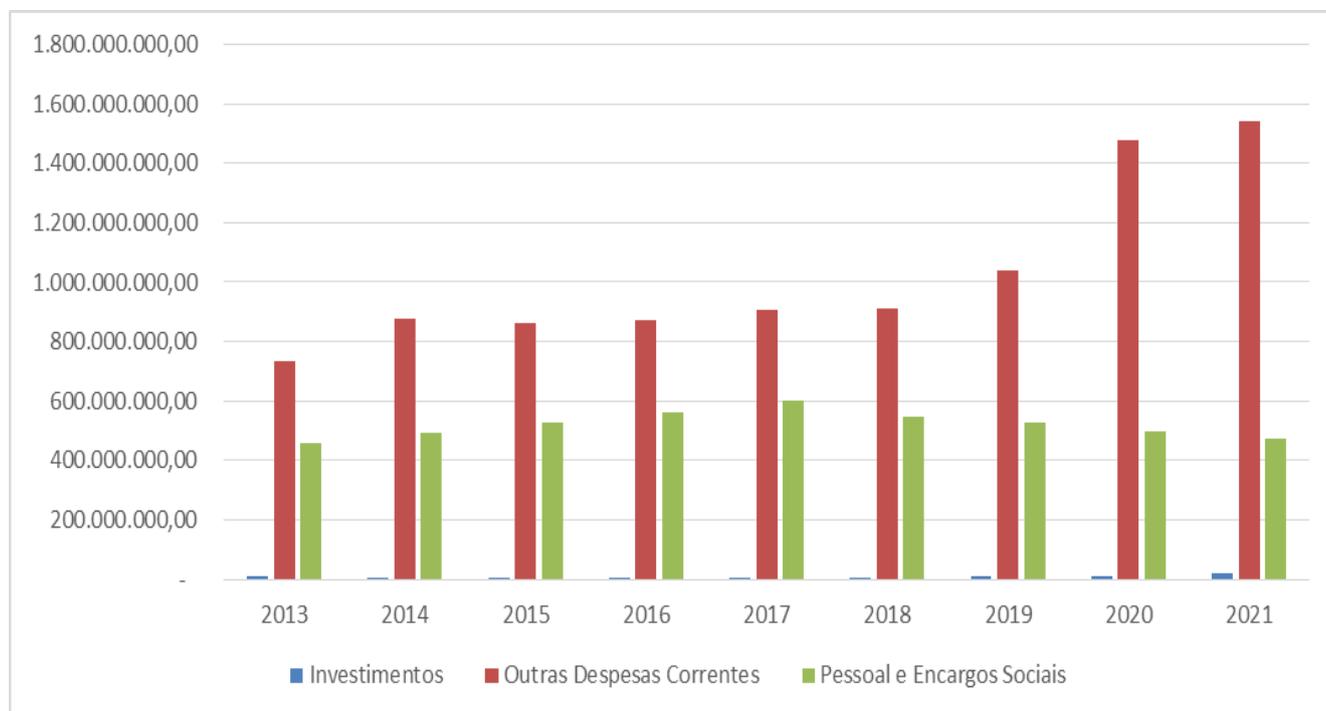
| Fonte | Valor | Empenhado |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|
| Recursos municipais ASPS - administração de pessoal e obrigações patronais | 565.464.561,00 | 22,37% |
| Recursos municipais ASPS - publicidade | 4.000.000,00 | 0,16% |
| Recursos municipais ASPS - outras despesas | 246.999.126,00 | 9,77% |
| Recursos municipais não-ASPS | 249.017.026,00 | 9,85% |
| Recursos estaduais | 185.290.576,00 | 7,33% |
| Recursos federais | 1.276.870.351,00 | 50,52% |
| Total orçamento | 2.527.641.640,00 | 100,00% |

4. Observa-se um acréscimo ínfimo **de 2%** com relação aos **investimentos**, passando de **R\$ 59.537.940,00** em 2022 para **R\$ 60.740.216,00** em 2023.

Destaca-se que, desde de 2017, não tem sido cumprido o fluxo de pactuação das demandas de investimentos na Atenção Básica junto aos territórios e com CMS, o que desrespeita a Resolução nº 09/2013. Foi realizado esse debate no Plenário, rerepresentando as demandas antigas já pactuadas e não realizadas e deliberando sobre sua priorização em relação aos investimentos. Porém, a gestão tem somente apresentado no relatório de gestão e tem realizado discussões sobre demandas em outros espaços, sem a garantia de participação

do controle social, como se a discussão em outros fóruns prescindisse do cumprimento do dever legal de apresentar todo o planejamento em saúde e previsão de novos projetos, serviços, contratos e convênios para garantia das atribuições do controle social, conforme ratificado em decisão TRF-4, que, da mesma forma vem sendo sistematicamente descumprida.

5. Relativo a Outras Despesas Correntes, verifica-se **ampliação de 10%** (De: R\$ **1.527.517.973,00** em 2022 Para: R\$ **1.679.340.872,00** em 2023). Percebe-se a continuidade da tendência de ampliação dos gastos com despesas correntes, pautados principalmente na substituição da força de trabalho de servidores públicos concursados por contratos terceirizados ou parcerização de serviços próprios municipais (pronto atendimentos, unidades de saúde, Hospital Presidente Vargas, etc.). Esta tendência fica evidente no gráfico abaixo, elaborado conjuntamente pela Divisão de Informações Legais e Gerenciais e a Diretoria do Fundo Municipal de Saúde, que apresenta o gasto total em Ações e Serviços Públicos de Saúde por natureza da despesa:



Cabe destacar que esse modelo de gestão contraria as deliberações das Conferências de Saúde e as análises através de pareceres da SETEC, quanto às contratações para

atividade assistencial, em especial da Rede de AB e da RAPS, conforme destacamos respectivamente as deliberações sobre esse tema:

8ª Conferência Municipal de Saúde - 2019

“Garantir o financiamento público com prioridade para a execução de serviços prestados diretamente pelo poder público e Suspender as iniciativas de terceirização, contratualização das organizações sociais e parcerias público-privado, que rompem com os princípios do SUS universal e público, respeitando a ordem constitucional que restringe a participação da iniciativa privada no SUS ao caráter exclusivamente complementar.” - Deliberação 8ª Conferência Municipal de Saúde de Porto Alegre, 2018. Eixo III - Financiamento do SUS – 7ª priorização.

“Financiamento dirigido ao Serviço Público de Saúde e garantir profissionais concursados e qualificados (Servidores Públicos Estatutários)” - Deliberação 8ª Conferência Municipal de Saúde de Porto Alegre, 2018. Eixo III - Financiamento do SUS – 10ª priorização.

4ª Conferência Municipal de Saúde Mental - Eixo 2 - Gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental - 2022

“10. Garantir a implantação de CAPSi, CAPS i III, CAPS II e CAPS III sob gestão direta da SMS, com servidores públicos estatutários, em todos os Distritos de Saúde, de acordo com os parâmetros de cobertura populacional previstos nas portarias de credenciamento, para garantir o funcionamento efetivo desses componentes no acolhimento (portas abertas), atenção diária e à crise, bem como a transformação de todos os CAPS AD II em CAPS AD III para garantir a estrutura de acolhimento às necessidades dos usuários com uso de álcool e outras drogas, diminuindo os encaminhamentos à rede de urgência e emergência.” - Deliberação da 4ª Conferência Municipal de Saúde Mental de Porto Alegre - Eixo 1 - Cuidado em liberdade como garantia de Direito e Cidadania.

“02. Garantir financiamento, através do Município para a implementação para qualificar e aumentar os atendimentos, a partir da ampliação da cobertura dos CAPS por população de acordo com a previsão das Portarias que regulamentam os componentes da RAPS, priorizando implementação de CAPSi e CAPS III, NASF, Consultório na rua, Residenciais Terapêuticos, Unidades de Acolhimento e Centros de Convivência.” - Deliberação da 4ª Conferência Municipal de Saúde Mental de Porto Alegre- Eixo 2 - Gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental.

“04. Garantir a ampliação dos recursos previstos para a Política de Saúde Mental do município, através da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2% para 5% destinados a consolidação da Rede de Atenção Psicossocial, priorizando os serviços de base territorial substitutivos, pois atualmente 80% dos recursos estão sendo destinados para os componentes hospitalares e de internação, e menos

de 1% do orçamento da saúde é destinado para a saúde mental.” - Deliberação da 4ª Conferência Municipal de Saúde Mental de Porto Alegre- Eixo 2 - Gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental.

“05. Garantir a composição e reposição das equipes multiprofissionais via chamamento por concurso público, que possibilitem a inserção de categorias profissionais de acordo com as demandas e necessidades dos usuários de todos os serviços da RAPS.” - Deliberação da 4ª Conferência Municipal de Saúde Mental de Porto Alegre- Eixo 2 - Gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental.

6. No que diz respeito a **Pessoal e Encargos Sociais** se observa uma **redução** de **R\$791.476.054,00** em 2022 para **R\$787.560.552,00** em 2023, frisando que os valores relativos **obrigações patronais e administração de pessoal** são orçados pela SMPAE e não pela SMS. A redução reflete a política de terceirização dos serviços e profissionais de saúde e a não reposição de servidores públicos para suprir aposentadorias. Este aspecto já foi apontado na avaliação da LOA 2022, embora tenha ocorrido decréscimo representa uma mudança na forma de **contabilizar a despesa** no registro de repasses ao PREVIMPA. Cumpre destacar que valores a título de previdência dos servidores **não representam gastos em saúde**, não contabilizando para ASPS de acordo com a Lei 141/2012 esse tipo de **manobra contábil** acaba por encobrir **a real situação que é o processo de desfinanciamento da saúde pública.**

| Objeto | Valor (R\$) | Percentual |
|----------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Despesas com inativos (não se enquadram como ASPS) | 242.003.525,00 | 30,73% |
| ASPS – Recurso Municipal | 531.496.472,00 | 67,49% |
| ASPS – Recursos federal/estaduais | 14.060.555,00 | 1,79% |
| Total orçado com Pessoal e Encargos Sociais | 787.560.552,00 | 100% |

Denunciamos que o desfinanciamento do SUS na cidade, tem se caracterizado por uma estratégia de cortes com os gastos de pessoal, que não se justificam. Os Relatórios de Gestão Fiscal indicam que **estamos abaixo do limite prudencial**. Não tem sido garantida sequer a reposição das vacâncias de afastamentos permanentes, sendo que o CMS apontou que o percentual de reposição tem sido em torno de 32%. Isso significa que além de não ocorrer a ampliação dos serviços para cobrir o atendimento dos vazios assistenciais, da ampliação das demandas, em especial na AB, Saúde Mental, consultas e exames de diagnóstico especializados, sequer estamos conseguindo manter os serviços existentes

próprios, inclusive com fechamento de serviços no último período. **Esse modelo de gestão gerencialista e sustentado no empresariamento da Saúde é temerário, tem produzido efeitos nefastos de desassistência, aumento de demandas judiciais e a piora da qualidade do atendimento e dos indicadores de saúde.**

6.1 Outros apontamentos em relação a Despesas de Pessoal:

- **Administração de Pessoal - GSSM** – criado projeto/atividade 4313 uma vez que as despesas não são classificadas como ASPS. Embora o projeto atividade tenha sido criado em 2022 e suborçado com valor **apenas de R\$10.000,00**, até outubro não ocorreu qualquer execução. **O que significa que a folha da GSSM continua sendo executada no vínculo 40 e, portanto, indevidamente considerada no cálculo do percentual aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde.**
- **Administração de Pessoal Controle Social** – foi criado projeto/atividade 4314 devido às características da função desempenhada pelo Controle Social; Suborçado com valor apenas de **R\$ 10.000,00** para o ano. Embora o projeto atividade tenha sido criado em 2022, até outubro não houve nenhuma execução no mesmo.
- **Administração de Pessoal - HPS** - observa-se na série histórica 2018-2022 uma oscilação brusca no orçamento o que denota uma imprecisão/imperícia por parte da SMAP na previsão dos valores. O orçamento de pessoal do HPS que havia sido suborçado em 2021 foi recuperado para 2022 e 2023.
- **Administração de Pessoal - Saúde Mental** – criado em 2020 (para a LOA 2021) projeto/atividade 4273. **Os valores não estão sendo empenhados no código correto**, impedindo assim o adequado monitoramento e avaliação das despesas com o pessoal da Rede de Atenção Psicossocial (EESCA, ESMA, CAPS próprios, Oficina de Geração de Renda (Gerapoa), Residencial Terapêutico Nova Vida e PESM/PACS).
- Não foi contemplada na peça orçamentária a abertura de novo P/A - **Administração de Pessoal - Centro de Especialidades Odontológicas** sugerida na reunião da Cofin de 03/8/2022 e encaminhada à SMPAE via 22.0.000082604-2.
- De maneira geral, fica evidenciado que as adequações realizadas na peça orçamentária, com a criação de novos projetos atividade que visam dar maior transparência

e detalhamento da execução da folha da saúde, não estão sendo respeitadas pelos órgãos responsáveis pela execução. Há reiterados pedidos da SMS para a SMAP, solicitando a correta execução, através do processo 21.0.000048229-0.

7. Um aspecto da previsão orçamentária que continua chamando bastante atenção são os valores relativos à **PUBLICIDADE** (P.A. 2873). Houve manutenção do patamar orçado em 2022 (R\$ 4.010.000,00) para 2023 (R\$ e 4.000.000,00). Na análise da LOA de 2022 já havíamos apontado o aumento significativo do valor previsto para publicidade, diante, por exemplo, da necessidade premente de ações de reabilitação para o Pós-covid que não foram implementadas na proporção da necessidade da população. Todavia, o planejamento do recurso destinado à publicidade foi orçado pela **SMPAE** e não pela **SMS, contrariando o disposto na Lei 141/2012**. Além disso, a **decisão judicial** cuja sentença julgou procedente o pedido para condenar o Município de Porto Alegre a criar conta corrente no Fundo Municipal de Saúde com vista à movimentação dos recursos financeiros próprios, na condição de contrapartida na saúde e atribuir à Secretaria Municipal de Saúde a **gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde a fim** proporcionar melhora gradativa no processo de planejamento empregando agilidade para a utilização dos recursos **tem sido descumprida, de forma sistemática pelo município**.

8. Com relação aos **Serviços Hospitalares e Ambulatoriais Contratualizados (P.A. 4037)** cumpre informar que o valor **orçado** é superior ao exercício anterior de **R\$ 1.074.748.592,00** ante **R\$ 938.890.727,00**. Não obstante, o relatório de excedentes elaborado pela SMS demonstra que o valor orçado é insuficiente para manutenção de diversas ações existentes. O orçamento encaminhado é insuficiente para a manutenção ou criação dos seguintes serviços:

8.1 Custeio da linha de traumatologia do Hospital Independência (já contratado);

8.2 Incentivo de Custeio dos Serviços de Alta Complexidade da Santa Casa (já contratado);

8.3 Incentivo de Qualidade Hospitalar do Vila Nova (já contratado);

8.4 Complementação de tabela SUS para os serviços de Fisioterapia (já contratado);

8.5 Incentivo do serviço de verificação de óbitos do Vila Nova (já contratado);

8.6 Complemento de tabela SUS para Colangiopancreatografia Retrograda (já contratado);

- 8.7 Incentivo da tuberculose do Vila Nova (já contratado);
- 8.8 Complemento da tabela SUS para o serviço de próteses dentárias (sendo contratado no final de 2022);
- 8.9 Incentivos do serviço de urgência oftalmológica do Hospital Banco de olhos (já contratado);
- 8.10 Incentivos dos Leitos Psiquiátricos do Hospital Espírita (já contratado);
- 8.11 Incentivos de Reabilitação Visual do Hospital Banco de Olhos (já contratado);
- 8.12 Cobertura de eventuais sentenças judiciais;
- 8.13 Mutirão para endodontia;
- 8.14 Ampliação de leitos para operação inverno;
- 8.15 Criação de incentivo para hospitais psiquiátricos;
- 8.16 Mutirão de cirurgia odontológica;
- 8.17 Criação de incentivo para serviços de reabilitação física;
- 8.18 Abertura de novo hospital clínico municipal;
- 8.19 Criação de complemento de tabela SUS para exames diagnósticos hospitalares e ambulatoriais;
- 8.20 Abertura de serviço de traumatologia na zona norte;
- 8.21 Abertura de serviço para cuidados paliativos;
- 8.22 Abertura de serviço para atendimento de pessoas com doenças raras;
- 8.23 Ampliação do complemento de tabela SUS para serviços de fisioterapia

O relatório de excedentes elaborados pela SMS aponta a necessidade de **R\$ 39.502.571,62 a mais** no orçamento apenas para a manutenção dos serviços já contratados ou em vias de contratação. Além deste valor seria necessário o aporte de mais **R\$ 33.876.052,28** para abertura de novos serviços e realização de mutirões.

9. No Projeto/Atividade Saúde da Família (4047), o valor de R\$ 167.779.039,00 (orçado não cobre sequer o custo apresentado no Edital de Chamamento Público 02/2022 para Gerenciamento, Administração, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde na Rede de Atenção Primária à Saúde (APS) demonstrando contradição e insuficiência para a manutenção de contratos previstos para a prestação dos serviços essenciais à população. Conforme demonstrado na planilha de excedentes

elaborada pela SMS, o valor orçado para cobertura das parcerias é **R\$ 151.357.378,75 inferior ao valor do edital de chamamento público em andamento.**

Quadro 1 – Valores Orçados (inicial) para custeio da Saúde Família (projetos atividade 4046 e 4047)

| ANO | VALOR ORÇADO INICIAL | VALOR EMPENHADO |
|------|----------------------|--------------------|
| 2018 | R\$ 132.647.500 | R\$ 111.631.626,35 |
| 2019 | R\$ 147.101.853 | R\$ 125.594.281,69 |
| 2020 | R\$ 170.533.882 | R\$ 194.459.628,81 |
| 2021 | R\$ 186.877.000 | R\$ 224.012.175,59 |
| 2022 | R\$ 194.822.027 | Em execução |
| 2023 | R\$ 167.779.039 | À ser executado |

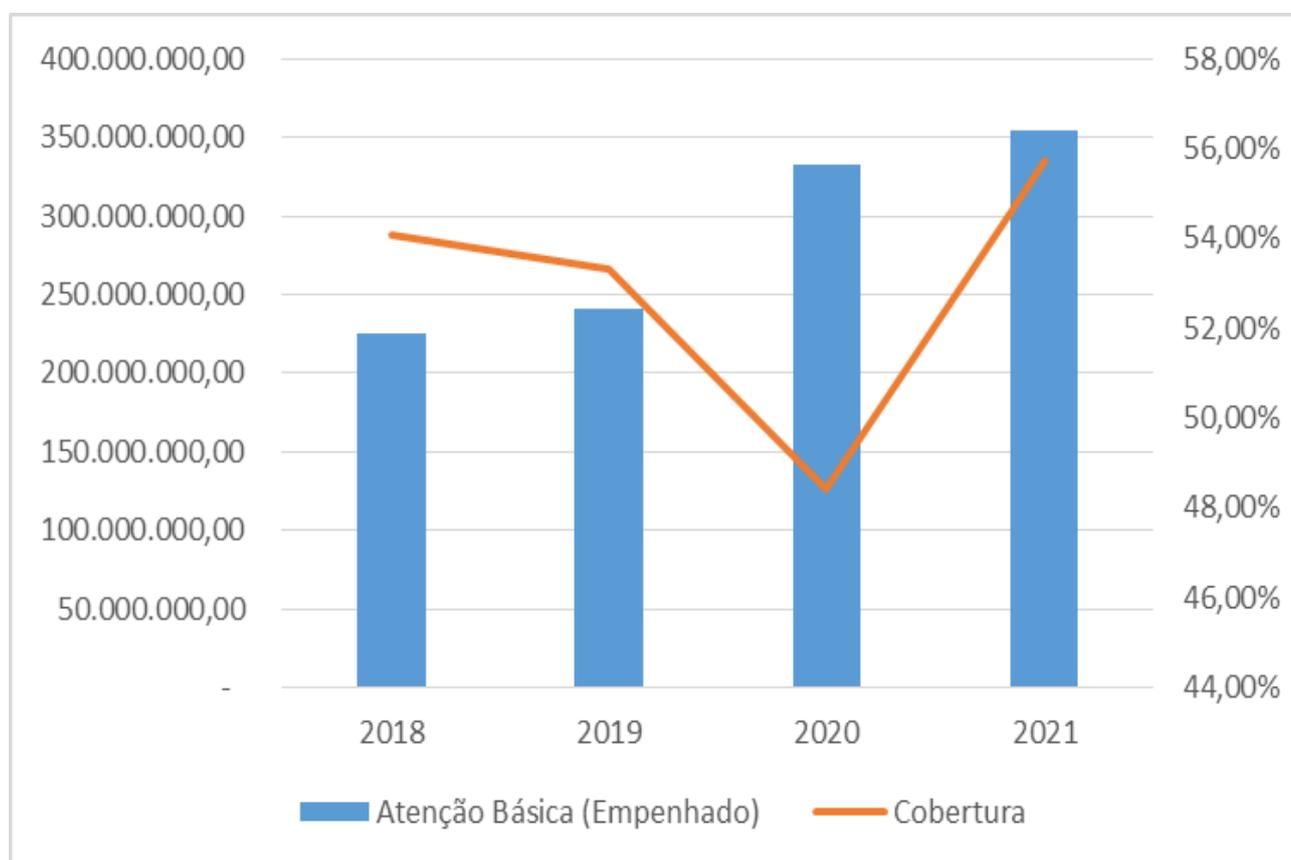
Fonte: Sistema de Gerência Orçamentária

Quadro 1 – Cobertura Populacional por ESF

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 54,1% | 53,3% | 48,4% | 55,74% |

Fonte: e-Gestor

9.1 Importante destacar que, num olhar global sobre os gastos com Atenção Básica, ao observarmos o valor total empenhado na subfunção Atenção Básica e a cobertura de equipes de saúde da família, **constata-se que com o fim do IMESF houve um significativo aumento dos custos, com uma insuficiente ampliação da cobertura e da qualidade do atendimento:** (vide o quadro apresentado na próxima página)



Fonte: Sistema de Gerência Orçamentária e E-gestor

Tabela - Valor orçado inicial e empenhado na subfunção atenção Básica:

| Ano | Valor Orçado Inicial | Valor Empenhado |
|-------------|----------------------|--------------------|
| 2018 | R\$ 261.029.379,00 | R\$ 225.439.658,74 |
| 2019 | R\$ 356.761.320,00 | R\$ 241.444.578,63 |
| 2020 | R\$ 343.503.200,00 | R\$ 332.343.427,59 |
| 2021 | R\$ 371.409.731,00 | R\$ 353.926.964,79 |
| 2022 | R\$ 361.420.441,00 | Em execução |
| 2023 | R\$ 327.681.513,00 | A ser executado |

::Fonte: Sistema de Gerência Orçamentária e Proposta de Lei Orçamentária encaminhada à CMPA

10. Em relação ao orçamento da **Vigilância em Saúde (P/A 4039)** e **Sanitária e Epidemiológica (4043)** foram orçados para 2023 **R\$ 9,6 milhões**, 22% a maior que o orçamento inicial de 2022; quanto às dotações para a **Vigilâncias Ambiental e em Saúde do Trabalhador (P/A 4112)**, o valor está em **R\$ 623.629,00** para 2023 (em 2022, inicial de R\$ 622.434,00). Não obstante, o relatório de excedentes elaborado pela SMS informa que **o valor orçado é insuficiente para despesas importantes como:**

- Locação de veículos;
- Reforma do prédio da DVS para atendimento do PPCI e adaptação para PcDs;
- Serviços gráficos para campanhas diversas (DSTs, dengue, campanha de vacinação, etc);
- Refeições para campanha de vacinação da influenza.

Existe um procedimento no MPF sobre a aplicação dos recursos para Saúde do Trabalhador (Inquérito Cível nº 1.29.000.003651/2017-34), até o momento não se avançou com relação a garantia das indicações feitas pelo controle social. Quanto à efetiva implementação da Política de Saúde das trabalhadoras e trabalhadores, na medida em que sequer existe uma Coordenação da área responsável por executar a Política. A unificação da vigilância de saúde do Trabalhador com o CEREST não foi aprovado pelo CMS. Assim, a SMS, tem restringido o orçamento para a Saúde do Trabalhador limitando aos repasses federais. Assim, não se compromete com a municipalização do próprio CEREST que ainda está defasado em relação ao dimensionamento de pessoal em relação à população trabalhadora sob sua responsabilidade. Soma-se a esse cenário de desmonte: a ausência de previsão da ampliação dos recursos necessários para as demandas das doenças e acidentes de trabalho, as quais têm impacto nos locais de trabalho, em especial em virtude da COVID-19, uma vez que é considerada doença do trabalho para os trabalhadores em saúde. O CMS vem apontando que os recursos arrecadados com multas vinculadas à vigilância em saúde sejam aplicados na DGVS.

11. Com relação aos **Pronto Atendimentos (P.A. 4040)**, o valor de **R\$ 47.193.599,00** é **insuficiente** para cobrir o financiamento das parcerias previamente firmadas com a SPDM para a gestão dos prontos atendimentos da Lomba do Pinheiro e Bom Jesus. Além disso, o

relatório de excedentes elaborado pela SMS demonstra que o orçamento é insuficiente para manutenção da parceria do Plantão de Emergência em Saúde Mental do IAPI, a criação de novo plantão de emergência em saúde mental, a abertura de novo Pronto Atendimento na região centro, cobertura da operação inverno e manutenção de equipamentos.

12. Com relação ao **Hospital Materno Infantil Presidente Vargas (P. A. 4030)** foi orçado e encaminhado à CMPA o valor de **R\$ 92,5 milhões** para 2023, bem superior ao orçado em 2022 (**R\$ 52 milhões**), que estava muito aquém frente a real necessidade, por este motivo ocorreram diversas suplementações ao longo do exercício do corrente ano, o que prejudica a comparação.

Por outro lado, lembramos que o HMIPV está perdendo recursos de fonte estadual devido ao programa **ASSISTIR**. Conforme relatório de excedentes elaborado pela SMS, o valor orçado é insuficiente para cobertura das seguintes despesas:

- Ampliação do teste de pezinho, para adequação a Lei 14.154/2021;
- Convênio com a PUC-RS;
- Reforma elétrica da subestação e dos blocos B e C, cobrada pelo Ministério Público;
- Troca do piso vinílico;
- Custeio do Centro de Transtorno do Espectro Autista - infantil e adulto;
- Reforma do Centro Obstétrico;
- Revitalização da área externa do Hospital;
- Reforma do ambulatório 4º, 5º e 6º andar;
- Reforma do refeitório;
- Renovação do enxoval;
- Compra de equipamentos diversos.

O CMS já apontou que não há justificativa para a vinculação de custeio de Centro de Transtorno do Espectro Autista junto ao HMIPV, sendo que o mesmo não está vinculado ao Hospital e pela natureza como centro de reabilitação deveria estar vinculado a Rede de Atenção à Saúde das pessoas com deficiência e sob sua coordenação dessa área técnica, articulado aos demais Centros de reabilitação.

Com relação aos recursos financeiros relativos ao HMIPV, cumpre informar que, desde o ano de 2014, o CMS representou ao MPF, que instaurou Inquérito Civil, para requerer a cobrança de valores devidos pelo Ministério da Saúde em decorrência do Termo de

Municipalização que previa a reposição de valores a cada servidor federal que deixasse de compor o quadro de recursos humanos do hospital, pois bem, finalmente partes desses valores devidamente atualizados foram repassados pela União ao município no total de **R\$45.000.000,00** (quarenta e cinco milhões). Ocorre que mais uma vez, de forma ilegal, o Sr. Prefeito, através de decreto, autorizou a suplementação orçamentária da Secretaria da Educação utilizando parte desses recursos, totalizando **R\$ 29.489.531,79** (vinte e nove milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, quinhentos e trinta e um reais e setenta e nove centavos). **Conclui-se que além de não prever recursos necessários para a cobertura das despesas, conforme apontado acima ainda dispõe dos recursos de forma ilegal.**

Cabe retomar o apontamento feito na análise da LOA/22 e ressaltar que em 05/08/2021, o Conselho Gestor de Parcerias, coordenado pelo prefeito Sebastião Melo, autorizou projetos e concessões para vários equipamentos públicos, com a intenção de **desestatizá-los**, incluindo o **HPS e o HMIPV**. Importante destacar que o CMS reprovou tal intencionalidade, porque Município não apresentou estudos prévios, tampouco os critérios para manifestação de interesse o que fere os princípios da administração pública, desse modo infringindo a legislação vigente. Assim, ante a intenção de deixar o **HMIPV** sem recursos, questiona-se: (a) por quais motivos que a PMPA impõe ao HMIPV redução orçamentária tão significativa? (b) o Município pretende descumprir decisões judiciais como a resultante de Ação Civil Pública que determina a reforma da rede elétrica do hospital? (c) com consequente sucateamento das ações e serviços em saúde ofertados, seria uma forma de justificar a privatização deste hospital?

13. Quanto ao **Hospital de Pronto Socorro (P.A. 4045)** o valor orçado **R\$ 64,6 milhões** para 2023 foi ligeiramente superior ao de 2022 (**R\$ 62,9 milhões**), porém **não é suficiente** para a manutenção de diversos contratos de horas médicas e serviços terceirizados já firmados, além de afetar a compra de insumos e diversas obras e reformas previstas. Lembramos que o HPS está perdendo recursos cerca de **70,28% (R\$ 25.143.314,00)** de fonte estadual em relação ao programa **ASSISTIR**, recebe **R\$35.772.432,00** e passará a receber somente **R\$10.629.118,00**.

O formulário de excedentes elaborado pela SMS aponta que o orçamento encaminhado é insuficiente para cobertura das seguintes despesas:

- Aquisição de material de consumo;
- Reposição de aposentadorias diversas via contratação terceirizada;
- Contratação de serviço de engenharia biomédica;
- Contratação de serviço de monitoramento do enxoval;
- Aquisição de torre de videolaparoscopia.

14. Obras (P/A 4103) Ampliação e Melhorias na Rede Básica o valor orçado para 2023, de **R\$ 10 milhões**, é **substancialmente inferior (-77,2%)** ao orçado em 2022 (**R\$ 44 milhões**) O formulário de excedentes elaborado pela SMS aponta que o orçamento encaminhado é insuficiente para cobertura das seguintes despesas:

- Reformas para adequação a PPCI e adaptações para PCD
- Construção da US Belém Novo;
- Construção da CF Francisco Mattos Terres;
- Contratação de projeto executivo para reforma do Centro de Saúde Modelo;
- Obra da unidade de apoio a Saúde Indígena;
- Aquisições de equipamentos diversas.

Importante destacar que a planilha de obras deliberada pelo CMS e de acordo com as necessidades especialmente priorizadas pelos territórios não tem sido considerada pela gestão municipal. Reafirma-se a necessidade de pactuação de obras da gestão junto ao Controle Social, uma vez que se constata que novas obras são iniciadas em detrimento de deliberações dos Conselhos Distritais de Saúde e do CMS. Cumpre informar que a última planilha de obras pactuada com o CMS data de 2016, integrou a Programação Anual de Saúde de 2017 e compõe a planilha com obras previstas para todos os territórios e de acordo com critérios técnicos e epidemiológicos, incluindo as obras do OP e com a participação da comunidade, conforme preceitua a Lei 8.142/90 e a Lei 141/12, a Lei 277/92 e a Lei Orgânica do Município.

15. Na Atenção à Saúde Mental (P/A 4020) o valor de **40 milhões** encaminhados para 2023 **foi inferior ao orçado em 2022 (R\$ 45 milhões)**, redução esta que implica em

orçamento insuficiente, comprometendo a implantação de novos serviços tão necessários para evitar e atender demandas judiciais. O formulário de excedentes elaborado pela SMS aponta que o orçamento encaminhado é insuficiente para cobertura das seguintes despesas:

- Abertura de 5 CAPS AD III;
- Previsto valor para apenas 10 SRTs, dos 20 planejados;
- Obra do CAPS Harmonia.

Destacamos a inexistência dos componentes da RAPS de NASF, Centro de Convivência, Unidade de Acolhimento e CAPS III, agravando a situação de insuficiência da RAPS e a capacidade de atendimento integral das necessidades em Saúde Mental. Não houve a implementação nos últimos anos de nenhum componente próprio, sendo que os CAPS AD III e residenciais terapêuticos foram implementados pela iniciativa privada através de edital de chamamento público, contrariando assim as deliberações do CMS e das Conferências conforme apresentado. Questionamos a indicação da abertura de 5 CAPS AD, sendo que esse tipo de CAPS tem a maior cobertura na cidade 01 em cada Gerência Distrital, ratificamos a urgência na implementação de CAPS i, sendo que temos apenas 01 próprio e dois contratualizados, tendo como consequência a não garantia do atendimento de crianças e adolescentes em sofrimento mental, agravando assim como violência de Estado a situação de violações já sofridas, em especial, violência doméstica e sexual. Também reiteramos a deliberação da Conferência de que haja a priorização da implementação de CAPS tipo II, sendo que atualmente existem 02 próprios e 02 contratualizados, demonstrando uma cobertura ínfima desses componentes.

A situação de descumprimento dos critérios de cobertura populacional por CAPS tem produzido efeitos de descaracterização dos atributos desses componentes que devem funcionar com acolhimento universal e territorial (portas abertas para sua população de referência), prestar atendimento intensivo de cuidado diário e atendimento à crises. Na medida em que atendem a vários Distritos de Saúde, extrapolando sua capacidade instalada.

16. Em relação à **ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA (P/A 4016)** o valor orçado para 2023 de **R\$ 48 milhões** foi superior a 2022 (**R\$ 26 milhões**), que estava muito aquém frente a real

necessidade, por este motivo ocorreu diversas suplementações ao longo do exercício do corrente ano, o que prejudica a comparação. O formulário de excedentes elaborado pela SMS aponta que o orçamento encaminhado é insuficiente para cobertura de algumas despesas relacionadas a implantação da Farmácia de Medicamentos Especiais (incluído o projeto para entrega domiciliar dos medicamentos), além do fornecimento de fraldas, que teve o cofinanciamento estadual revogado em 2022.

O CMS deliberou sobre a necessidade de que o município assumira o financiamento das fraldas com recursos próprios, sendo que a população destinatária se caracteriza por pessoas com deficiência e pessoas idosas, sendo assim populações prioritárias para garantia da equidade e, também, reafirmou o princípio da universalidade e a contrariedade quanto ao fluxo implementado, que vincula a distribuição das fraldas ao CAD único da Assistência Social.

17. Com relação ao financiamento da **Assistência Laboratorial** (P/A 4018) houve **acréscimo** de valores de **R\$ 1.434.010,00** (2022) para **R\$ 2.010.523,00** (2023) o que contribui para a qualificação desta política e do Laboratório Central de Saúde Pública de Porto Alegre. Não houve cortes em relação aos pedidos da SMS. Contudo, ainda não foi apresentada a forma e em que medida ocorrerá tal investimento e qualificação. Salienta-se que o CMS deliberou que a SMS apresente um plano de retomada gradativa de realização de exames de Análises Clínicas pelos Laboratórios Públicos. Essa deliberação se deu com base em relatório elaborado por Grupo de Trabalho dos Laboratórios/CMS, que apontou irregularidades que, por sua vez, foram também confirmadas pelo TCE, TCU e Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS). Neste sentido cabe destacar que também a SMS desenvolveu através do **Núcleo de Economia em Saúde, estudo técnico que concluiu ser mais a vantajoso para o município o investimento nos laboratórios próprios**. Entretanto, até o presente momento, o CMS não tem conhecimento de quais medidas foram adotadas para correção das inconformidades que foram desvantajosas para o erário. Além disso, durante o enfrentamento da Pandemia, verificamos que o desinvestimento nos Laboratórios próprios teve como consequência, a necessidade de contratualização de laboratórios privados para realizar testes do COVID-19, ou seja, os

Laboratórios Públicos, se potencializados, poderiam assumir toda esta testagem com maior economia dos recursos públicos.

18. No Projeto/atividade (4113) - Atenção Domiciliar foi previsto o valor de **R\$10.656.884,00** para 2023 **abaixo do orçado em 2022 (R\$ 11.176.999,00)**, o que na prática **inviabiliza a ampliação do Programa Melhor em Casa** (Meta 17 PMS 2022-2025 - *Ampliar para 17 Equipes de Atenção Domiciliar* sem cobertura financeira por parte do Ministério da Saúde).

19. No Projeto Atividade Políticas Públicas em Saúde (2063) houve **ligeiro acréscimo** de 2022 para 2023, passando de **R\$ 9.698.675,00** para: **R\$ 10.430.977,00** o que pode contribuir para fortalecer as políticas de promoção e equidade em saúde (população negra, quilombolas, imigrantes, indígenas, saúde da mulher, primeira infância, dentre outros).

20. No Projeto Atividade Enfrentamento às Doenças e Agravos Prioritários (2269) **houve acréscimo** de 2022 para 2023, passando de **R\$ 2,5 milhões** para **R\$ 4,1 milhões** para a manutenção do contrato vigente e ampliação planejada com médicos infectologistas, a montagem de estandes para diversos eventos alusivos à prevenção e conscientização em relação a Infecções Sexualmente Transmissíveis. Entretanto, o formulário de excedentes elaborado pela SMS aponta que o orçamento encaminhado é insuficiente para cobertura das seguintes despesas:

- Materiais gráficos e estrutura para eventos, a serem utilizados em ações de conscientização e prevenção;
- Custeio da operação do ônibus Fique Sabendo;
- Compra de lanches para pacientes com tuberculose;
- Compra de testes rápidos e gel lubrificante que deixaram de ser fornecidos pelo Ministério da Saúde;
- Criação de incentivo para atendimento de gestantes com risco de transmissão vertical do HIV.

21. Quanto a verba para aplicação em Educação Permanente Para Servidores da Rede de Saúde o valor encaminhado ao Legislativo foi de **R\$ 2.000,00** prejudicando entregas

como a contratação de cursos e a aquisição de equipamentos para laboratório de ensino à distância e do estúdio de gravação para ações de educação aos trabalhadores, sejam próprios ou contratualizados ao município. Esses valores **praticamente inviabilizam** o desenvolvimento de ações nesse campo, contudo o Conselho Municipal de Saúde vem apontando a necessidade de implementação de uma Política de Educação Permanente em Saúde para o SUS. A formação em Saúde para o SUS é um dos pilares para a consolidação de uma Rede de Atenção à Saúde que atenda às necessidades em saúde da cidade, alinhado aos princípios e diretrizes do SUS e na perspectiva do trabalho em equipe e interprofissional. A organização dos distritos docentes-assistenciais com as principais Instituições de Ensino Superior (IES) é resultado das discussões e apontamentos do Conselho Municipal de Saúde, em relação à necessidade de priorização desse eixo na gestão de Educação e Trabalho em Saúde, ocorre que nas últimas gestões houve uma estagnação desse processo que envolve os profissionais de saúde, gestores, instituições de ensino com a participação dos usuários, através das diferentes instâncias do Conselho Municipal de Saúde. Para enfrentar os desafios de implementação de uma Política de Educação Permanente, faz-se necessária à apresentação de uma Política de EPS e para isso a previsão orçamentária para as ações necessárias de qualificação profissional na SMS.

22. Para as atividades do **CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE - CMS/POA foram orçados R\$ 196.000,00**, valor aquém do estimado para manutenção das atividades do controle social e realização da Conferência Municipal de Saúde em 2023, impondo necessidade de articulação junto ao parlamento municipal para angariar emendas para complementar o orçamento. Cumpre informar que o Acordo Judicial, resultante de Ação Civil Pública nº 001/1.09. 0272836-2, ajuizada pelo MPE em 2009, assegurou ao CMS orçamento de execução orçamentária para o ano de 2010 não inferiores a **R\$140.000,00** e para os exercícios seguintes, 2011 e posteriores o orçamento de **R\$140.000,00 devidamente corrigidos** pela variação da receita municipal. O CMS inclui em suas demandas para 2023 na LOA, os recursos para realização da Conferência Municipal de Saúde, a ser realizada no período de 23 a 25/03/23, valores que foram retirados da proposta final da SMS. Demonstrando o total descomprometimento com o cumprimento de seu dever legal relacionado a garantia dos recursos necessários referentes a realização do mais importante

momento do controle social – a realização da Conferência de Saúde – essa omissão caracteriza abuso de poder e incide diretamente no cerceamento das atribuições legais do Conselho Municipal de Saúde.

Cabe destacar que especialmente nos últimos quatro anos o CMS foi impedido pela gestão, de forma autoritária e abusiva, de utilizar seus recursos, o que levou o Colegiado representar ao MPE para acionar o Município por descumprimento de decisão judicial. Este apontamento configura mais uma evidência da persistência em descumprir a lei e decisões judiciais, por parte da SMS e Município.

23. Em diversos projetos atividade, verifica-se no relatório de excedentes que ficaram de fora do orçamento despesas relativas à cobertura do contrato com a PROCEMPA, cobertura de sentenças judiciais, renovação do parque tecnológico, cobertura do contrato de agente integrador de estágios, abertura das salas de amamentação nos prédios próprios, aquisição de equipamentos diversos (incluindo equipamentos do ambulatório pós-covid) e reformas (com destaque as associadas a acessibilidade e adaptação a PPCI).

Considerações Adicionais:

Medidas de reorganização orçamentária para 2023, incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a contribuição do CMS, foram feitas as seguintes diferenciações:

- Projeto/Atividade 4083 - Transporte Especial para Remoções - U.O 1804 (atenção hospitalar e urgências - média/alta complexidade) - contrato com ambulâncias para remoção de pacientes entre equipamentos de saúde (pronto atendimentos e hospitais, por exemplo).

Valor orçado R\$ 2.884.819,00.

- Novo P/A 4369 - Transporte Sanitário Eletivo - U.O 1804 transporte de pacientes com tratamentos (quimioterapia, radioterapia), consultas e exames agendados e com acesso regulado (sem suficiência de deslocamento por meios próprios). **Valor orçado: R\$1.228.501,00.**

O CMS já solicitou que fossem apresentados os critérios e fluxo para o transporte sanitário eletivo que deve ficar sob responsabilidade da AB, reforçando a garantia dos atributos da coordenação do cuidado, da integralidade e da longitudinalidade. A inexistência dessas

informações impossibilita, apontamentos mais objetivos no sentido de avaliar a insuficiência da previsão orçamentária. Por outro lado, temos apontado as denúncias da falta de garantia de acesso ao tratamento em função de insuficiência da oferta do transporte sanitário.

- Novo P/A 4368 - Transporte Social - U.O 1801 inicialmente orçado na SMS, até tomada de decisão governamental, para evitar desassistência à população, em vista das tratativas para transferência de serviço e orçamento para outros órgãos municipais (SMDS, SMED). Não se tratam de ASPS e os atuais prestadores de serviços possuem um caráter assistencial com atuação de profissionais de saúde, no entanto não estão contratualizadas ao SUS e sem acesso regulado. Valor orçado **R\$ 275.593,00**. O formulário de excedentes da SMS aponta que o valor necessário seria de **R\$ 1.420.367,02**. Indicamos a necessidade de imediato repasse dessa modalidade para a SMED e que os recursos do FMS previstos sejam incorporados para aumento do Transporte sanitário eletivo, sendo que esse transporte não se configura como ASPS.
- Novo P/A 4367 - Saúde Bucal - U.O 1804 - Promoção da saúde bucal, nos Centros de Especialidades Odontológicas, garantindo aos cidadãos o acesso universal equânime e o cuidado integral, com resolutividade. **Valor Orçado R\$ 1.409.324,00**.

Considerações Finais:

Ante o exposto, pelo fato das necessidades da SMS não estarem contempladas no projeto de lei enviado à CMPA, há iminência de:

- Insuficiência para cobertura dos contratos firmados com: Procempa, incentivos hospitalares e ambulatoriais, contratualização dos Pronto Atendimentos, Atenção Primária, dentre outros;
- Orçamento insuficiente para projetos estratégicos e prioritários do Governo como: Farmácia de Medicamentos Especiais (entrega domiciliar), implantação de novos CAPS e SRTs, obras diversas, realização de mutirões, operação inverno (ampliação de leitos), ampliação dos exames de imagem, ampliação das equipes de atenção domiciliar, dentre outros;
- Dificuldades no custeio do HPS e HMIPV, que tiveram redução do cofinanciamento estadual por conta do programa ASSISTIR.

Esse cenário soma-se ao congelamento dos recursos para Saúde, decorrentes do teto de

gastos, que vem se acumulando desde 2017. A COFIN do Conselho Nacional de Saúde em seu parecer sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023 (PLDO 2023). LOA 2023 apontou: “ **relatório que evidencia cortes drásticos em vários setores da saúde, representando uma perda de 22,7 bilhões de reais frente ao orçamento de 2022 (excluindo os gastos com a Covid-19). A redução orçamentária é verificada em todas as secretarias e unidades do Ministério da Saúde, sendo decorrente do congelamento dos investimentos em saúde imposto pela Emenda Constitucional 95**”.

Sendo que esse é o pior cenário de participação da saúde no total da Receita Corrente Líquida já registrado, com apenas 13% da participação no total arrecadado pela união. Tal situação O que coloca a necessidade de um maior aporte de recursos no âmbito municipal para garantir minimamente o funcionamento da Rede de Atenção à Saúde e as necessidades em saúde da população.

Podemos afirmar que a Política financeira adotada pela PMPA, chamada de “austeridade fiscal” tem produzido efeitos de desfinanciamento e que o crescente aumento de receitas não tem incidido no aumento dos recursos e investimentos em Saúde, demonstrando assim uma escolha da gestão municipal de retirar recursos da Saúde, inclusive utilizando recursos da Saúde em outras áreas como o caso citado do HMIPV.

Assim recomendamos à Câmara de vereadores a revisão do Projeto de Lei Orçamentário encaminhado pelo executivo, assim como a moção de repúdio a essa proposta que caracteriza omissão sanitária deliberada, com ampliação de repasse de recursos para entidades privadas num projeto de empresariamento da Saúde com flagrante descumprimento do interesse público para beneficiamento de interesses privados, na medida em que nunca antes tivemos os cortes apresentados no orçamento, desconsiderando todo o planejamento técnico-político em Saúde, apresentado pelas áreas da SMS envolvidas na indicação das necessidades para o próximo ano.

Porto Alegre, novembro de 2022.

Comissão de Financiamento e Orçamento - COFIN
Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre