

Vieira, Fabiola Sulpino

Working Paper

Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS: Método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020)

Texto para Discussão, No. 2732

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Vieira, Fabiola Sulpino (2022) : Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS: Método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020), Texto para Discussão, No. 2732, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2732>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/261047>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2732

**EMENDAS PARLAMENTARES AO
ORÇAMENTO FEDERAL DO SUS:
MÉTODO PARA ESTIMAÇÃO DOS
REPASSES A CADA MUNICÍPIO
FAVORECIDO, SEGUNDO ÁREAS DE
ALOCAÇÃO DOS RECURSOS (2015-2020)**

FABIOLA SULPINO VIEIRA



**EMENDAS PARLAMENTARES AO
ORÇAMENTO FEDERAL DO SUS: MÉTODO
PARA ESTIMAÇÃO DOS REPASSES
A CADA MUNICÍPIO FAVORECIDO,
SEGUNDO ÁREAS DE ALOCAÇÃO DOS
RECURSOS (2015-2020)¹**

FABIOLA SULPINO VIEIRA²

1. Este trabalho é resultado dos esforços empreendidos pela autora, como parte de sua colaboração ao projeto *Mudanças nas regras de transferência de recursos federais do Sistema Único de Saúde: implicações e desafios para o financiamento e a organização da Atenção Primária à Saúde no Brasil*, que é coordenado pela pesquisadora Luciana Dias de Lima, na Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <fabiola.vieira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H51; I18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2732>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....7

2 MÉTODOS..... 11

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... 14

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS37

REFERÊNCIAS38

APÊNDICE A44

SINOPSE

A alocação de recursos federais por meio de emendas parlamentares (EPs) ao Sistema Único de Saúde (SUS) vem crescendo desde a aprovação do orçamento impositivo e tem contribuído para a redução da parcela de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por programação própria do Ministério da Saúde (MS). Além disso, deficits de transparência na execução orçamentário-financeira desses recursos têm dificultado a contabilização das despesas por áreas de atuação do SUS. Assim, o objetivo deste texto é propor um método para a estimativa das despesas em ASPS por EPs do MS, com cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos, relativas ao período de 2015 a 2020. Trata-se de uma contribuição para estudos futuros sobre o financiamento e o gasto público em saúde no Brasil. Para tanto, a investigação metodológica se pautou em uma análise exploratória de relatórios de execução orçamentário-financeira do MS, do período de 2015 a 2020. Foram utilizadas três fontes de informação: i) o Siga Brasil, sistema de informação sobre o orçamento da União, de acesso público, mantido pelo Senado Federal; ii) uma planilha eletrônica disponibilizada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), obtida a partir de solicitação de acesso à informação, contendo dados de execução por EP; e iii) o Painel FNS Emendas Parlamentares, que disponibiliza dados de execução de EP pelo MS via internet. Os procedimentos para a identificação das despesas por EP no Siga Brasil foram detalhados. O resultado da análise do relatório de cada uma dessas três fontes foi de que, segundo os critérios de acessibilidade, clareza metodológica, cobertura e consistência, o Siga Brasil é a fonte mais adequada para a obtenção de informações sobre as despesas por EP do MS com cada município favorecido. Procedimentos para a estimativa da despesa em atenção básica e média e alta complexidade do período de 2015 a 2018 foram propostos, obtendo-se, ao fim, a despesa por EP do MS com cada município, segundo essas e outras áreas de alocação de recursos, para todo o período investigado (2015 a 2020). Conclui-se que o método proposto é factível e reproduzível, mas que problemas no registro das despesas pela administração pública federal afetam a transparência e a qualidade da informação, especialmente para os anos de 2015 e 2016.

Palavras-chave: gastos em saúde; orçamentos; alocação de recursos para a atenção à saúde; governo federal; Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

The allocation of federal resources through parliamentary amendments (PA) to the Unified Health System (SUS) has been growing since the budget execution of these resources became mandatory, contributing to the reduction of the share of resources allocated to public health actions and services (ASPS) by the Ministry of Health (MS) programming. In addition, deficits in transparency in the budgetary-financial execution of these resources have made it difficult to account the expenses by areas of operation of the SUS. So, the objective of this text is to propose a method for estimating expenditure on public health actions and services (ASPS) through parliamentary amendments (PA) of the Ministry of Health (MoH), with each municipality favored, according to areas of resource allocation, from 2015 to 2020. It is a contribution to future studies on financing and public spending on health in Brazil. To this end, the methodological investigation was based on an exploratory analysis of the MoH budget-financial execution reports from 2015 to 2020. Three sources of information were used: i) Siga Brasil: information system on the Union budget, which

is maintained by the Federal Senate; ii) an electronic spreadsheet provided by the National Health Fund (NHF), obtained from a request for access to information, containing data on execution by PA; and iii) the NHF Parliamentary Amendments Panel, which provides data on PA execution by the MoH on the internet. The procedures for identifying expenses by PA in Siga Brasil were detailed. The result of the report analysis of each these three sources was that, according to the criteria of accessibility, methodological clarity, coverage, and consistency, Siga Brasil is the most adequate source for obtaining information on expenses by PA of the MoH with each favored municipality. Procedures for estimating expenditure on primary and medium and high-complexity care for the period from 2015 to 2018 were proposed, obtaining, in the end, the expenditure by PA of the MoH with each municipality, according to these and other areas of resource allocation, for the entire period investigated (2015 to 2020). It is concluded that the proposed method is feasible and reproducible, but that problems in the registration of expenditures by the federal public administration affect the transparency and quality of information, especially for the years 2015 and 2016.

Keywords: health expenditures; budgets. health care rationing; federal government; Unified Health System.

1 INTRODUÇÃO

Na administração pública brasileira, o orçamento é o instrumento utilizado pelos entes da Federação, com o objetivo de estimar as receitas e fixar as despesas necessárias para a execução das políticas públicas. Ele é constituído por três leis, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujas elaboração e aprovação ficam a cargo dos poderes Executivo e Legislativo (Brasil, 1988; 2021a).

O planejamento de médio prazo das ações dos governos é feito no primeiro ano de cada nova gestão, para um período de quatro anos, e resulta no PPA. Para orientar a execução anual das ações previstas no PPA, o Poder Executivo elabora o Projeto de LDO, que é analisado e aprovado pelo Poder Legislativo. A LDO define as metas e as prioridades para o ano seguinte, bem como estabelece regras sobre as despesas nos três poderes, transferências de recursos entre os entes da Federação, entre estes e instituições privadas, o equilíbrio entre receitas e despesas, entre outras regras (Brasil, 1988; 2021b).

Cumprida esta etapa, a LOA é elaborada e aprovada seguindo as orientações que foram estabelecidas por meio da LDO. Na LOA, o governo apresenta a estimativa de arrecadação de receitas e de realização de despesas com todas as políticas públicas, com o pagamento de juros e amortização da dívida para o próximo ano (Brasil, 1988; [s.d.]).¹

Todas essas leis podem ser emendadas, ou seja, alteradas pelos legisladores durante a sua tramitação nas casas legislativas. Contudo, as modificações que são feitas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ganham em importância por seus efeitos práticos, uma vez que os parlamentares alteram as previsões de receitas e de despesas propostas pelo chefe do Executivo, e podem beneficiar instituições específicas, públicas ou privadas, com o aporte de recursos. O instrumento utilizado para a realização dessas modificações da programação orçamentária é comumente chamado de emenda parlamentar (EP) ao orçamento.

No âmbito da União, as EPs são classificadas como individuais, coletivas e de relator. As coletivas se dividem em: i) de comissão (comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e comissões mistas permanentes do Congresso Nacional); e ii) de bancada estadual

1. No caso da União, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção do presidente da República até o encerramento da sessão legislativa (Brasil, 1988), o que ocorre por volta do dia 22 de dezembro. No entanto, tem sido recorrente o encerramento da sessão legislativa sem a aprovação do PLOA pelo Congresso, fazendo com que a LOA seja aprovada e sancionada no mesmo ano de sua vigência.

(bancadas estaduais e do Distrito Federal no Congresso Nacional). Quanto às emendas de relator (do relator-geral e dos relatores setoriais do PLOA), constituem uma categoria à parte, ainda que, em princípio, pareçam ser coletivas. São tratadas assim, porque, embora vários parlamentares possam indicar a destinação das verbas, além dos relatores do PLOA, a alocação dos recursos não caracteriza um esforço coletivo desses parlamentares para uma mesma finalidade.

Em relação às questões operacionais, os procedimentos a serem observados pelos parlamentares no processo de discussão e alteração do PLOA foram estabelecidos por meio da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, que também define o número máximo de emendas por parlamentar² e a forma de distribuição dos recursos para as emendas coletivas (Brasil, 2006).

Alterações recentes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tornaram a execução orçamentária e financeira (EOF) obrigatória para as emendas individuais (Emenda Constitucional – EC nº 86, de 2015) e para as de bancada estadual (EC nº 100, de 2019) (Brasil, 1988).³ Essa compulsoriedade de execução das EPs foi denominada de orçamento impositivo.

Quanto ao montante de recursos, no caso das emendas individuais, o limite impositivo é de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, sendo que a metade deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Com a aprovação da EC nº 95, de 2016, denominada “EC do teto dos gastos”, o valor correspondente a 1,2% da RCL de 2016 passou a ser corrigido anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a partir de 2017. Trata-se da mesma regra de atualização monetária empregada para as despesas primárias da União (Brasil, 1988).

No caso das emendas coletivas, o montante a cada ano é proveniente da Reserva de Recursos – que é composta dos eventuais recursos de reestimativa das receitas –, da Reserva de Contingência e de outros definidos no Parecer Preliminar aprovado pela Comissão Mista de Orçamento, deduzidos os valores para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas no parecer. O percentual de distribuição por tipo de emenda coletiva e os critérios para distribuição dos valores entre as bancadas estaduais constam da resolução mencionada anteriormente. Para as emendas de relator, não foi estabelecido limite prévio para a alocação de recursos a cada ano (Brasil, 2006).

2. No caso das emendas individuais, o limite é de 25 por parlamentar.

3. Consultar o texto compilado da CF/1988, que apresenta todas as emendas constitucionais embutidas no documento (Brasil, 1988). Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Na área da saúde, entre 2015 e 2018, observou-se rápido crescimento – após a aprovação do orçamento impositivo – das despesas financiadas por recursos alocados por EPs, doravante denominadas neste texto de despesas por EP. Contudo, chamou mais a atenção o fato de que esse aumento não ocorreu apenas para as emendas individuais e para as de bancada constantes das prioridades e metas da LDO, as quais, até então, eram de execução obrigatória por força das respectivas LDO. Foi expressivo o montante de despesas executado por emendas de relator, o que mostra que, no período analisado, o Ministério da Saúde (MS) teve reduzida a parcela das despesas em ASPS de sua própria alocação, os chamados “recursos programa”. Também se verificou que municípios menores receberam mais recursos *per capita* por EP, a título de incremento do Piso da Atenção Básica (PAB), em comparação com os municípios maiores, o que demanda a realização de investigações específicas para analisar se as desigualdades de alocação de recursos por EP estão corrigindo desigualdades de financiamento da saúde entre os entes ou se estão contribuindo para agravá-las⁴ (Piola e Vieira, 2019).

Estudos sobre a alocação de recursos, que têm por objeto o orçamento público, são relevantes, pois o orçamento é um instrumento de natureza política que expressa as escolhas e as prioridades dos governos (Oliveira, 2009). A destinação dos recursos arrecadados da sociedade demanda dos governantes a observância aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração da coisa pública (Brasil, 1988). Isso nem sempre é facilmente aferível, porque ainda existem muitas barreiras para o acesso à informação e a transparência dos atos administrativos.

Análise sobre as despesas por EP do MS do período de 2015 a 2018, por exemplo, revelou que parcela significativa dos recursos não pôde ter a destinação final identificada, seja em atenção básica, seja em média e alta complexidade (MAC), em virtude da forma utilizada para registro contábil das despesas que incrementaram recursos ao PAB e ao teto de MAC no Sistema de Administração Financeira do governo federal, cujos dados, por sua vez, alimentam o Siga Brasil, sistema de acesso público sobre o orçamento da União, mantido pelo Senado Federal (Piola e Vieira, 2019). Tal situação acaba requerendo grandes esforços para a discriminação dos valores alocados a cada área (Benevides, 2021), algo difícil de ser feito pelos cidadãos pouco familiarizados com os conceitos e os sistemas do orçamento público.

4. Por exemplo, um estudo sobre os impactos das EPs na área de infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento) mostra que as escolhas políticas contribuíram para a redução das desigualdades intermunicipais na oferta de projetos de investimentos nessa área (Linhares e Messenberg, 2018).

O interesse em se conhecer os gastos em atenção básica aumentou nos últimos anos, em virtude do destaque que tem sido dado à atenção primária à saúde (APS), no Sistema Único de Saúde (SUS). Atenção básica ou APS são termos que, no Brasil, já foram utilizados para designar a oferta de cuidados de saúde mais ou menos abrangente no primeiro nível de complexidade da atenção à saúde, respectivamente, mas que, atualmente, são empregados como sinônimos sob a perspectiva de um sistema público universal de saúde (Giovanella, 2018). Não que a importância da APS tenha sido reconhecida somente agora. Ela sempre foi considerada essencial para o SUS. A questão é que, em anos recentes, o governo federal colocou a APS no centro da agenda governamental e promoveu uma série de reformas na sua organização e financiamento (Harzheim *et al.*, 2020), as quais têm sido alvo de muitas críticas (Morosini, Fonseca e Baptista, 2020).

Nesse contexto, ampliou-se o interesse na discussão sobre o financiamento e o gasto dos entes da Federação em APS e, nesse âmbito, sobre os recursos transferidos pelo MS para os municípios, decorrentes de EP, para financiamento de despesas dessa área. Essas informações são relevantes para a realização de estudos diversos – por exemplo, sobre a alocação equitativa de recursos pelo governo federal na área da saúde, a eficiência e a efetividade da APS, entre outros. Entretanto, como apontado anteriormente, nem sempre é possível obtê-las diretamente dos sistemas de informação governamentais, prontas para serem utilizadas.

Assim, como contribuição para estudos futuros sobre o financiamento e o gasto público em saúde no Brasil, o objetivo deste texto é propor um método para a estimação das despesas em ASPs por EPs do MS, com cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos, relativas ao período de 2015 a 2020.

Este texto está dividido em quatro seções principais, contando com esta primeira de introdução. Na segunda seção, apresentam-se os métodos utilizados. Os resultados e a discussão sobre o método proposto para estimação das despesas, conforme o objetivo do estudo, encontram-se na terceira seção. Na seção 4, algumas considerações sobre o trabalho realizado são apresentadas. O apêndice A, ao final deste texto, foi incluído com o propósito de apresentar as informações relativas à execução de despesas por EP em valores correntes, o que se reconhece como importante para facilitar a comparação destes, seja com outros estudos que reproduzam o método proposto, seja com aqueles que empreguem outras abordagens metodológicas.

2 MÉTODOS

Trata-se de um estudo que busca propor procedimentos e critérios para estimação dos repasses do MS por EPs a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos. Filia-se, portanto, ao campo da investigação metodológica (Martins e Theóphilo, 2016).

Dado que a investigação metodológica se aplica a qualquer área do conhecimento, os métodos utilizados, para tanto, são diversos. No caso deste estudo, realizou-se uma análise exploratória de relatórios de execução orçamentário-financeira do MS, para o período de 2015 a 2020.

Normas para a elaboração dos orçamentos públicos foram estabelecidas na CF/1988 e em leis. Entre as leis, a Lei nº 4.320, de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 2000, são as mais importantes por definirem, respectivamente, regras para a elaboração e o controle dos orçamentos (Brasil, 1964) e para as finanças públicas (Brasil, 2000). Considerando esse arcabouço jurídico, a Secretaria do Tesouro Nacional, que tem a função de consolidar as contas públicas no país, edita manuais que orientam os agentes públicos de todos os entes da Federação sobre o processo de elaboração e execução do orçamento que, de forma padronizada, inclusive em relação a padrões internacionais, possibilita a realização de análises comparadas das demonstrações contábeis. São os Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,⁵ cuja última edição foi atualizada em fevereiro de 2021 (Brasil, 2021c).

No que se refere aos registros de despesa, a classificação funcional é importante, porque indica em que área de ação governamental o gasto será realizado. A classificação funcional vigente foi instituída por portaria (Brasil, 1999) e é composta de uma lista de funções e subfunções prefixadas, que agregam os gastos públicos nas três esferas de governo, independentemente dos programas implementados por eles (Brasil, 2021c).

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público; por sua vez, a subfunção representa um nível desagregado da função que deve evidenciar cada área da atuação governamental, considerando a natureza das ações que se agregam em torno da função. As subfunções vinculadas à função "10 – saúde" são: "301 – atenção básica"; "302 – assistência hospitalar e ambulatorial"; "303 – suporte profilático e terapêutico"; "304 – vigilância sanitária"; "305 – vigilância epidemiológica"; e "306 – alimentação e nutrição" (Brasil, 1999).

5. Para consultar os manuais, ver: <<https://bit.ly/3hP1cVG>>. Acesso em: 20 set. 2021.

A concentração de despesas em uma função e em subfunções vinculadas a essa função, no âmbito de determinado órgão público, depende da natureza do órgão. Por exemplo, no caso do MS, espera-se que a maior parte das despesas sejam registradas na função “10 – saúde” e, conseqüentemente, nas suas subfunções vinculadas. Todavia, este órgão também executa despesas administrativas e previdenciárias, as quais são registradas nas funções e subfunções específicas dessas áreas.

Como a administração pública deve se ater à classificação funcional e identificar o credor quando do empenho das despesas,⁶ em tese, relatórios de execução orçamentário-financeira constituem uma excelente fonte de informação para a identificação das áreas de alocação dos recursos e dos favorecidos com esses recursos. Contudo, na prática, como já mencionado, há limitações no uso dessas informações, porque os registros contábeis não são feitos da forma mais adequada, segundo as normas vigentes. Apesar dessas limitações, esses relatórios permanecem sendo importantes fontes de informação para as análises sobre a alocação de recursos no setor público.

Neste estudo, três fontes de informação sobre a execução orçamentário-financeira do MS foram utilizadas, conforme resumido a seguir.

- 1) Siga Brasil: sistema de informação sobre o orçamento da União, de acesso público, mantido pelo Senado Federal (Brasil, 2021d).
- 2) Planilha eletrônica disponibilizada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), órgão vinculado ao MS, contendo dados sobre a execução das propostas fundo a fundo (FAF),⁷ o que engloba recursos de EPs e recursos programa. A planilha foi obtida a partir de solicitação de acesso à informação, por meio do canal Fala Brasil.
- 3) Painel FNS Emendas Parlamentares, que disponibiliza dados de execução de EP pelo MS na internet.⁸

6. São três os estágios de execução da despesa. O empenho é a reserva orçamentária para fazer frente ao pagamento da despesa no futuro. A liquidação significa o reconhecimento pela administração pública de que os bens adquiridos foram entregues ou os serviços contratados foram prestados. Por fim, o pagamento é a entrega de numerário ao credor, que só pode ser realizado após a liquidação da despesa (Brasil, 2021d).

7. As propostas FAF são projetos apresentados ao MS pelos estados, o Distrito Federal e os municípios para a obtenção de recursos na modalidade FAF, alocados por emendas ou pelo próprio órgão (recursos programa), para o financiamento de intervenções específicas (reforma de unidades de saúde, aquisição de equipamentos, entre outras).

8. O painel pode ser acessado em: <<https://bit.ly/3zugzJg>>. Acesso em: 20 set. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

Uma outra fonte de informação disponível sobre a execução orçamentário-financeira do governo federal é um portal que dá acesso público a dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), denominado Painel do Orçamento Federal.⁹ O portal possibilita a realização de consultas básicas ao orçamento e a exportação dos dados para uma planilha eletrônica. Esse portal não foi considerado como uma quarta fonte de informação por duas razões. A primeira é que o Siga Brasil contempla dados provenientes do SIOP (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020; Brasil, 2021d), e as variáveis disponíveis no portal de acesso público do SIOP não detalham as despesas para além do que o Siga oferece. A segunda razão é a maior usabilidade do Siga Brasil em relação ao portal de acesso público do SIOP. Para fins de pesquisa, é mais fácil construir a consulta no Siga Brasil, de acordo com a necessidade de informação do pesquisador, e exportar os resultados no formato de uma planilha eletrônica. Assim, preferiu-se o Siga Brasil, em vez de utilizar o portal de acesso público do SIOP.

No Siga Brasil, os relatórios foram gerados por meio do Painel de Especialistas. As seguintes variáveis foram incluídas na consulta para a elaboração dos relatórios do universo de dados “LOA – despesa execução”: nome do universo; unidade orçamentária (UO); função; subfunção; programa; ação; plano orçamentário (PO); grupo de natureza de despesa (GND); modalidades de aplicação; elemento de despesa; subelemento de despesa; identificador de uso (ID Uso); resultado de EOF; ano de emissão do empenho; código do favorecido; favorecido; tipo do favorecido; Unidade da Federação (UF); código da localidade; emenda; número/ano da emenda; modalidade da emenda; origem da emenda; tipo da emenda; código do autor; autor; UF do autor; tipo do autor; e partido. Consideraram-se nos valores de execução as despesas autorizadas, empenhadas, liquidadas e pagas.

Para os anos de 2015 a 2017, o Siga Brasil também contempla um universo de dados denominado “LOA – emendas apresentadas”. As seguintes variáveis foram obtidas desse universo: nome do universo; tipo de realização; modalidade da intervenção; emenda; modalidade da emenda; tipo da emenda; justificativa da emenda; valor solicitado; valor do cancelamento; código do autor; autor; UF do autor; tipo do autor; e partido. Com o uso do número da emenda como chave, as variáveis tipo de realização e modalidade da intervenção foram inseridas nos relatórios de execução orçamentário-financeira do MS dos respectivos anos. Após esse procedimento, buscou-se verificar a forma pela qual as despesas por EP podem ser adequadamente identificadas nesses relatórios.

9. A interface da consulta de acesso público ao SIOP está disponível em: <<https://bit.ly/3EQc0fm>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

As três fontes de informação foram analisadas considerando as dimensões da qualidade das informações como critérios de avaliação: i) acessibilidade – grau de facilidade e rapidez na sua obtenção; ii) clareza metodológica – grau de descrição dos dados sem ambiguidades e de fácil compreensão; iii) cobertura – grau de registro dos eventos do universo de dados; e iv) consistência – grau em que as variáveis relacionadas possuem valores consistentes e não contraditórios (Lima *et al.*, 2009).

Após a identificação da fonte de informação mais adequada para a finalidade deste texto, considerando os critérios mencionados, os dados de execução das despesas foram explorados a fim de propor e descrever os procedimentos que possibilitam a identificação das despesas do MS por EP e por EP em cada município, segundo áreas de alocação dos recursos. Para tanto, cartilhas do MS (Brasil, 2015a; 2016a; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a), portarias editadas por esse órgão (Brasil, 2015b; 2016c; 2017b; 2018b; 2019b; 2020b) e manuais do Congresso Nacional (Brasil, 2016b; 2017c; 2018c; 2019c) foram consultados, a fim de se alcançar maior compreensão sobre fluxos e procedimentos adotados por esses órgãos em relação à execução de despesas por EP.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Identificação das despesas por EPs nos relatórios do Siga Brasil

Entre as três fontes de informação trabalhadas neste texto, o Siga Brasil é a que demanda a realização de procedimentos mais complexos para a identificação das despesas por EP. Isso porque, ao contrário da planilha FNS, que apresenta a variável “tipo de recurso” com valores que são “emenda” e “programa”, e do Painel FNS Emendas Parlamentares, que já apresenta os valores executados por emendas, os relatórios do Siga Brasil, obtidos conforme descrito neste texto, trazem dados brutos, ainda não trabalhados. Caso fosse sabido de antemão quais filtros aplicar na interface de consulta do Siga Brasil para obter somente dados da execução por emendas, isso não seria um problema. Todavia, essa é justamente uma das questões que se busca responder com este estudo.

A análise prévia sobre a execução orçamentário-financeira de despesas por EP pelo MS, do período de 2015 a 2018, revelou que essa não é uma tarefa trivial (Piola e Vieira, 2019), o que se confirma neste estudo, o qual amplia a série analisada para até 2020. Os POs¹⁰ utilizados para

10. PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do gasto (Brasil, 2021e).

agrupar as emendas por modalidade (individual, de bancada, de comissão e de relator) mudaram no período e somente é possível utilizar a variável “resultado EOF”¹¹ para a identificação da totalidade das despesas por EP em 2020, quando todas as modalidades estão associadas a uma categoria dessa variável.

Na série analisada, o exercício de 2015 é o que encerra maior limitação na identificação das despesas por EP, porque ainda não tinham sido criados POs para identificação das despesas por modalidade de emenda (individual, de bancada, de comissão e de relator). Além disso, a variável “resultado EOF” possibilita apenas a discriminação das emendas individuais. Isso significa que parte das despesas por EP não está sendo considerada por se referir a gastos realizados em outras modalidades de emenda.

Em relação à identificação de cada município favorecido, considerando-se a modalidade de aplicação “transferência a municípios”, foi possível identificar o beneficiado para a maior parte dos recursos. Por uma razão que não está clara, em alguns anos, uma parcela das despesas por EP tem por favorecido a Diretoria Executiva do FNS. Nesses casos, não é possível saber qual instituição recebeu os recursos executados nesta modalidade de aplicação, algo que será detalhado mais adiante.

No quadro 1, apresenta-se uma síntese dos procedimentos que devem ser adotados nos relatórios de cada ano do Siga Brasil, para a obtenção do valor executado de despesas em ASPs pelo MS, por EP, com identificação do município beneficiado.

11. O resultado EOF contém categorias que separam as despesas entre obrigatórias e discricionárias. Para todos os anos da série analisada neste texto, é possibilitada a identificação das emendas individuais. Contudo, somente permite a distinção das despesas segundo todas as modalidades de emendas no exercício de 2020.

QUADRO 1**Procedimentos para a identificação no Siga Brasil das despesas por EPs executadas pelo MS, totais e na modalidade de transferência a municípios, com identificação do município beneficiado (2015-2020)**

Ano	Etapas para a identificação das EPs	Observações
2015	(A) ID Uso: 6 – despesas com ASPs (consideraram-se todas as modalidades de aplicação, ou seja, não foram excluídas despesas executadas a título de reposição de restos a pagar cancelados e nem de valores que deixaram de ser aplicados em ASPs em anos anteriores).	É possível que parte das despesas executadas por emendas pelo MS não tenha sido identificada, pois os filtros não possibilitam distinguir as emendas de relator, de bancada e de comissão. Todos os municípios beneficiados foram identificados.
	(B) Resultado EOF: 6 – despesa primária discricionária (emendas individuais).	
	(C) Resultado EOF: 2 – despesa primária discricionária. PO: 0000 – Apoio à manutenção de unidades de saúde.	
	(D) Emendas (total): soma dos valores executados em (B) e (C).	
	(E) Emendas executadas nas modalidades de transferência a municípios: aplicam-se filtros, considerando-se as execuções nas modalidades de aplicação: 40 – transferências a municípios; e 41 – transferências a municípios FAF. Não foram identificadas execuções nas modalidades: 45 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de restos a pagar cancelados que comprometeram a aplicação mínima de ano anterior); e 46 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de valores por aplicação inferior ao mínimo em ano anterior).	
	(F) Município beneficiado: identificação pelo código de localidade do favorecido do empenho.	
2016	(A) ID Uso: 6 – despesas com ASPs (consideraram-se todas as modalidades de aplicação, ou seja, não foram excluídas despesas executadas a título de reposição de restos a pagar cancelados e nem de valores que deixaram de ser aplicados em ASPs em anos anteriores).	Parte dos municípios beneficiados não foi identificada, pois houve execução de despesas nas modalidades de transferência a municípios, tendo por favorecido a Diretoria Executiva do FNS.
	(B) POs considerados: 0000 – Apoio à manutenção de unidades de saúde; EBAN – emenda de bancada; EBPM – emenda de bancada – anexo prioridades e metas; ECOM – emenda de comissão; EIND – emenda individual; e EREL – emenda de relator.	
	(C) Emendas (total): soma dos valores executados após a aplicação do filtro (B).	
	(D) Emendas executadas nas modalidades de transferência a municípios: aplicam-se filtros, considerando-se as execuções nas modalidades de aplicação: 40 – transferências a municípios; e 41 – transferências a municípios FAF. Não foram identificadas execuções nas modalidades: 45 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de restos a pagar cancelados que comprometeram a aplicação mínima de ano anterior); e 46 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de valores por aplicação inferior ao mínimo em ano anterior).	
	(E) Município beneficiado: identificação pelo código de localidade do favorecido do empenho.	

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ano	Etapas para a identificação das EPs	Observações
2017	Procedimento igual ao adotado para 2016.	Parte dos municípios beneficiados não foi identificada, pois houve execução de despesas nas modalidades de transferência a municípios, tendo por favorecido a Diretoria Executiva do FNS.
2018	(A) ID Uso: 6 – despesas com ASPs (consideraram-se todas as modalidades de aplicação, ou seja, não foram excluídas despesas executadas a título de reposição de restos a pagar cancelados e nem de valores que deixaram de ser aplicados em ASPs em anos anteriores).	Todos os municípios beneficiados foram identificados.
	(B) POs considerados: 0000 – apoio à manutenção de unidades de saúde; 000Z – execução de ações de acompanhamento especial; EBAN – emenda de bancada; EBPM – emenda de bancada – anexo prioridades e metas; ECOM – emenda de comissão; EIND – emenda individual; e EREL – emenda de relator.	
	(C) Emendas (total): soma dos valores executados após a aplicação do filtro (B).	
	(D) Emendas executadas nas modalidades de transferência a municípios: aplicam-se filtros, considerando-se as execuções nas modalidades de aplicação: 40 – transferências a municípios; e 41 – transferências a municípios FAF. Não foram identificadas execuções nas modalidades: 45 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de restos a pagar cancelados que comprometeram a aplicação mínima de ano anterior); e 46 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de valores por aplicação inferior ao mínimo em ano anterior).	
	(E) Município beneficiado: identificação pelo código de localidade do favorecido do empenho.	
2019	(A) ID Uso: 6 – despesas com ASPs (consideraram-se todas as modalidades de aplicação, ou seja, não foram excluídas despesas executadas a título de reposição de restos a pagar cancelados e nem de valores que deixaram de ser aplicados em ASPs em anos anteriores).	Todos os municípios beneficiados foram identificados.
	(B) POs considerados: 0000 – apoio à manutenção de unidades de saúde; 0000 – incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas – despesas diversas; 0000 – incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas – despesas diversas; 000Z – execução de ações de acompanhamento especial; EBAN – emenda de bancada; EBPM – emenda de bancada – anexo prioridades e metas; ECOM – emenda de comissão; EIND – emenda individual; e EREL – emenda de relator.	
	(C) Emendas (total): soma dos valores executados após a aplicação do filtro (B).	
	(D) Emendas executadas nas modalidades de transferência a municípios: aplicam-se filtros, considerando-se as execuções nas modalidades de aplicação: 40 – transferências a municípios; e 41 – transferências a municípios FAF. Não foram identificadas execuções nas modalidades: 45 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de restos a pagar cancelados que comprometeram a aplicação mínima de ano anterior); e 46 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de valores por aplicação inferior ao mínimo em ano anterior).	

(Continua)

(Continuação)

Ano	Etapas para a identificação das EPs	Observações
2019	(E) Município beneficiado: identificação pelo código de localidade do favorecido do empenho	
2020	(A) ID Uso: 6 – despesas com ASPs (consideraram-se todas as modalidades de aplicação, ou seja, não foram excluídas despesas executadas a título de reposição de restos a pagar cancelados e nem de valores que deixaram de ser aplicados em ASPs em anos anteriores).	Parte dos municípios beneficiados não foi identificada, pois houve execução de despesas nas modalidades de transferência a municípios, tendo por favorecido a Diretoria Executiva do FNS.
	(B) Resultado EOF: 6 – despesa primária discricionária (emendas individuais); 7 – despesa discricionária decorrente de emenda de bancada; 8 – despesa discricionária decorrente de emenda do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional; 9 – despesa discricionária decorrente de emendas do relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica.	
	(C) Emendas (total): soma dos valores executados após a aplicação do filtro (B).	
	(D) Emendas executadas nas modalidades de transferência a municípios: aplicam-se filtros, considerando-se as execuções nas modalidades de aplicação: 40 – transferências a municípios; e 41 – transferências a municípios FAF. Não foram identificadas execuções nas modalidades: 45 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de restos a pagar cancelados que comprometeram a aplicação mínima de ano anterior); e 46 – transferências FAF aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (reposição de valores por aplicação inferior ao mínimo em ano anterior).	
	(E) Município beneficiado: identificação pelo código de localidade do favorecido do empenho.	

Fonte: Brasil (2021d).

Elaboração da autora.

Obs: O município de Brasília-DF não foi incluído porque os repasses para o ente constam das transferências aos estados e ao Distrito Federal no Orçamento Geral da União (OGU).

3.2 Comparação entre fontes de informação: Siga Brasil, planilha FNS e Painel FNS Emendas Parlamentares

A comparação entre as fontes de informação considerando os critérios pré-definidos é apresentada a seguir. Um resumo sobre algumas das características dessas fontes consta do quadro 2.

Quanto à acessibilidade, o Siga Brasil e o Painel FNS são mais acessíveis, pois são de acesso público. Contudo, há algumas limitações. A geração de relatórios no Siga requer algum conhecimento prévio sobre o uso desse sistema, algo que, no Painel FNS, parece não ser necessário, uma vez que a ferramenta de consulta é bastante intuitiva. Entretanto, o Siga Brasil possibilita ao usuário salvar os relatórios obtidos em seu computador. Por sua vez, no Painel FNS, isso não é possível, pois ele permite apenas a visualização dos resultados na interface de consulta. Por outro lado, a planilha FNS é a fonte menos acessível, pois foi obtida mediante pedido junto ao MS, nos termos da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em relação à clareza metodológica, não foi encontrada documentação que explique as variáveis e os dados contidos no Painel FNS. Também não foi disponibilizado, juntamente com a planilha FNS, documento que esclareça as variáveis da planilha. Assim, a análise dessas duas fontes foi feita apenas considerando o seu conteúdo, tendo por referência o arcabouço técnico-jurídico da execução orçamentário-financeira do setor público. Aparentemente, tanto o Painel quanto a planilha apresentam dados constantes de sistema do MS, o que possibilita o acompanhamento da execução das propostas submetidas ao órgão,¹² incluindo as EPs. Por outro lado, as variáveis contidas nos relatórios do Siga Brasil contam com breves explicações sobre o seu conteúdo na interface de consulta do sistema. Além disso, foi disponibilizado um manual que explica a abrangência do sistema e como ele pode ser utilizado para a produção de relatórios (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020).

No quesito cobertura, as três fontes contemplam informações que permitem identificar os municípios beneficiados por EP, mas a consolidação das despesas executadas com o conjunto desses municípios é mais difícil com o Painel FNS, porque não há uma variável que possibilite a identificação dos repasses feitos aos municípios. Além disso, não é possível salvar um arquivo ou copiar dados da consulta ao painel, de forma que fica impossibilitada a discriminação de quais municípios receberam recursos por EP. A planilha FNS também não possui a variável que possibilite a identificação dos repasses a municípios, mas foi possível criá-la a partir da identificação da entidade beneficiada. Ao fazer isso, verificou-se problema de cobertura na planilha FNS quando se comparam os números de municípios beneficiados por EP a cada ano com os constantes no Siga Brasil (quadro 2). Exceto para 2015, o número de beneficiados do Siga Brasil é maior do que o da planilha FNS, o que faz do Siga a fonte de maior cobertura no que se refere aos entes municipais favorecidos por emendas.

Quanto à consistência, observou-se divergência dos valores de despesa empenhada entre o Painel FNS e a planilha FNS para o conjunto de dados “emendas propostas FAF” (quadro 2). Esperava-se maior consistência entre essas duas fontes, uma vez que a instituição é responsável pela produção dos registros e eles se referem ao mesmo universo de dados e EPs cadastradas no Sistema de Gerenciamento de Objetos e Propostas. Entretanto, isso não aconteceu, o que indica inconsistência em alguma dessas fontes – ou quem sabe nas duas. Na comparação entre os valores de despesa empenhada do Siga Brasil, para todas as emendas, e os do Painel FNS, para todas as emendas, também se observa discrepância. No Siga, os valores são maiores, exceto em 2015.

12. Segundo o MS, para o exercício de 2021, o Sistema de Gerenciamento de Objetos e Propostas é de uso exclusivo dos entes/entidades, que lhes permite o gerenciamento on-line de objetos e propostas. Ainda, segundo o órgão, nesse sistema, o ente/entidade pode conhecer os programas disponíveis para financiamento, cadastrar propostas, gerenciar e acompanhar todos os recursos recebidos por meio de convênio, contrato de repasse, repasse FAF e termo de execução descentralizada. Não está claro se para os anos anteriores a 2021 o sistema englobava todos os tipos de propostas mencionadas. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3hYhpYG>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Em relação à comparação entre a planilha FNS e o Siga Brasil, também se observa grande divergência entre os valores. Considerando que o conjunto de dados da planilha FNS se refere às “emendas propostas FAF”, esperar-se-ia que os valores totais fossem menores que os valores totais do Siga, pois, neste último, estão registrados os valores de despesas por EP não só das modalidades de transferência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, FAF, mas de todas as modalidades de aplicação, incluindo as transferências aos demais entes da Federação que não tenham ocorrido na forma FAF. Isso não aconteceu para 2018, cujo valor na planilha FNS é de R\$ 10,9 bilhões para as emendas propostas FAF e de R\$ 8,8 bilhões no Siga Brasil para todas as despesas por EP. Na comparação dos repasses municipais entre as duas fontes, excetuando-se o ano de 2015, verifica-se, de um lado, que os valores de despesa empenhada foram maiores na planilha FNS em relação ao Siga, em 2017 (2,8%), 2018 (31,1%) e 2020 (13,2%). Por outro lado, verifica-se que os valores foram maiores no Siga Brasil em relação à planilha FNS, em 2016 (47,7%) e 2019 (52,6%).

Como apontado anteriormente, no Siga Brasil, há uma limitação na identificação das despesas por EP para as emendas de bancada, de comissão e de relator, pela ausência de POs ou de categoria da variável “resultado EOF” para essas modalidades de emenda em 2015. Entretanto, para os demais anos, o Siga parece se aproximar mais da realidade em termos de execução orçamentário-financeira de despesas por EP do MS. Isso se dá em razão de os valores serem mais elevados que os do Painel FNS, o que sinaliza que o Siga Brasil contempla todas as emendas, e porque a origem dos dados de execução orçamentário-financeira do Siga Brasil é o SIAFI. Ou seja, o Siga Brasil retrata a execução das despesas no sistema do governo que administra tanto os empenhos quanto o pagamento, o que envolve o gerenciamento de informações sobre credores, entre outras. Isso acaba conferindo maior confiabilidade ao Siga Brasil em relação aos dados do FNS, os quais, provavelmente, são provenientes do Sistema de Gerenciamento de Objetos e Propostas (sistema próprio do MS), sem interoperabilidade com o SIAFI, no que se refere à execução orçamentário-financeira de despesas.¹³ Outro aspecto que conta a favor de maior consistência do Siga Brasil é o número de municípios beneficiados por emendas, que foi maior que o registrado na planilha FNS.

Dessa forma, considerando-se as dimensões de qualidade da informação de acessibilidade, clareza metodológica, cobertura e consistência, entre as três fontes de informação analisadas, exceto para o exercício de 2015, o Siga Brasil é a mais adequada para a identificação das despesas por EP do MS, totais e na modalidade de transferência a municípios. Por essa razão, os dados obtidos desse sistema foram utilizados nos procedimentos que são descritos mais adiante para a identificação das despesas por EP desse órgão, por município beneficiado, segundo áreas de alocação dos recursos.

13. Embora o Siga Brasil seja preferível à planilha FNS e ao Painel FNS Emendas Parlamentares quanto ao valor total de despesas com EPs, o FNS disponibiliza outras informações que são muito úteis para as análises sobre as despesas por EP na saúde. Por exemplo, a informação sobre o tipo de intervenção (academia da saúde, reforma, compra de equipamento, construção de unidade de saúde, entre outras intervenções).

QUADRO 2

Despesas empenhadas por EPs pelo MS, segundo fontes de informação (2015-2020)

Fonte de informação	Descrição	Observações	Conjunto de dados	Ano	Municípios beneficiados	Despesa empenhada por emendas (R\$ correntes)		
						Total	Repasso municipal	
Planilha FNS (solicitação de acesso à informação – Processo nº 25072.010930/2021-91). Data da resposta: 12 maio 2021.	Planilha disponibilizada pelo FNS contendo dados sobre as Propostas FAF do MS, por tipo de recurso (emenda e programa), do período de 2015 a 2020. Contém as seguintes variáveis: UF, município, número da proposta, ano, portaria, data da portaria, tipo de intervenção, situação do projeto quanto à execução de recursos, tipo de recurso, situação da proposta, CNPJ da entidade, nome da entidade, valor da proposta, valor empenhado, valor pago, sigla do partido, nome do parlamentar, valor indicado do objeto e descrição do objeto.	Foi incluída a variável “tipo de repasse (municipal ou estadual)”, considerando o nome da entidade e CNPJ, a fim de identificar se o favorecido é um fundo de saúde municipal ou estadual. Na planilha, não estão incluídas informações sobre a execução de EPs nas modalidades de aplicação direta.	Emendas Propostas FAF	2015	2.547	1.431.287.230	1.244.206.358	
				2016	3.688	4.310.209.267	2.920.503.142	
				2017	5.032	7.324.299.648	6.223.407.562	
				2018	5.360	10.863.076.629	9.465.990.388	
				2019	4.813	7.974.132.041	6.433.074.312	
				2020	5.149	11.490.471.420	8.190.039.743	
Painéis de Informações do FNS Emendas Parlamentares (https://bit.ly/3F8F0zl). Data da consulta: 18 set. 2021.	Painel disponível na internet, que possibilita a aplicação de filtros para a realização de consultas específicas sobre as despesas por EPs do MS a partir de 2014. O painel não possibilita baixar um arquivo do relatório da consulta. As consultas devem ser feitas diretamente no painel, o que limita as possibilidades de análise das informações. As seguintes variáveis estão disponíveis: ano, número da emenda, partido, parlamentar, UF, município, tipo de emenda, grupo de despesa, número do instrumento, tipo de repasse, tipo de instrumento, ação orçamentária, beneficiário, portaria, data da portaria, situação (portal FNS), data do último pagamento, instrumento (R\$), empenhado (R\$), pago (R\$) e a pagar (R\$).	A variável “tipo de repasse” inclui as seguintes categorias: APS, contrato de repasse, convênio, FAF e termo de execução descentralizada (TED). Essas categorias diferem daquelas que o FNS usualmente utiliza para a variável “tipo de repasse” nas Propostas FAF, que é municipal e estadual. Com base na consulta a este painel na internet, não é possível saber se o repasse foi para municípios ou para estados.	Todas as emendas	2015		1.985.087.144	-	
				2016		4.034.452.518	-	
				2017		6.961.860.631	-	
				2018		8.337.138.935	-	
				2019		6.599.182.933	-	
				2020		9.540.435.122	-	
			Emendas Propostas FAF	Filtro para consolidação não disponível	2015		1.382.475.278	-
					2016		2.739.245.106	-
					2017		5.914.663.307	-
					2018		7.938.460.695	-
					2019		5.997.152.472	-
					2020		9.015.274.892	-

(Continua)

(Continuação)

Fonte de informação	Descrição	Observações	Conjunto de dados	Ano	Municípios beneficiados	Despesa empenhada por emendas (R\$ correntes)	
						Total	Repasso municipal
Siga Brasil, sistema mantido pelo Senado Federal, de acesso público (https://bit.ly/3p2MkHo). Data da consulta: 29 maio 2021.	Integra, em um único repositório de dados, as informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), SIOP, Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST) e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), além de diversas outras bases (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020). Disponibiliza diversas variáveis que possibilitam o acompanhamento da execução orçamentário-financeira dos órgãos federais a partir de 2001.	Os relatórios foram gerados a partir de consulta construída no painel de especialistas, acessível com o uso de senha. Qualquer pessoa pode solicitar acesso a esse recurso à equipe do Senado Federal, por meio do cadastramento de usuário e senha.	Toda a execução de despesas do MS, incluindo as despesas por EPs	2015	2.332	1.690.398.239	1.157.374.503
				2016	3.851	7.565.150.635	4.312.851.666
				2017	5.092	9.226.620.328	6.056.652.048
				2018	5.368	8.814.595.295	7.220.527.482
				2019	5.321	12.405.898.448	9.818.941.894
				2020	5.173	12.275.042.687	7.234.371.673

Fontes: Ministério da Saúde, Fundo Nacional de Saúde (disponível em: <<https://bit.ly/3F8F0zl>>); e Senado Federal, Siga Brasil (disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>).

Elaboração da autora.

Obs.: CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

3.3 Despesas totais em ASPS por EPs do MS

Para possibilitar uma visão geral sobre a execução de despesas por EP pelo MS, apresentamos, na tabela 1, os valores por estágio da despesa a preços de 2020. Os valores correntes encontram-se na tabela A.1, no apêndice A. Nota-se, a partir da tabela 1, crescimento de 41,3% das despesas empenhadas entre 2016 e 2020.¹⁴ O valor empenhado passou de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 12,3 bilhões nesse período.

14. A comparação do valor empenhado em 2020 não foi feita em relação a 2015. O motivo da não realização foi a limitação da informação sobre despesas por EP do MS no Siga Brasil, em 2015, conforme apontado anteriormente neste texto.

TABELA 1**Execução de despesas em ASPS por EPs pelo MS (2015-2020)**

(Em R\$ milhões de 2020)

Ano	Autorizada	Empenhada	Liquidada	Paga
2015	6.657,70	2.110,40	6,20	5,00
2016	10.781,30	8.685,80	5.200,50	5.199,30
2017	12.422,10	10.240,50	4.804,20	4.791,40
2018	9.632,10	9.437,30	7.560,30	7.554,60
2019	13.310,40	12.804,30	11.044,70	10.783,70
2020	12.498,70	12.275,00	9.770,80	9.394,00

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

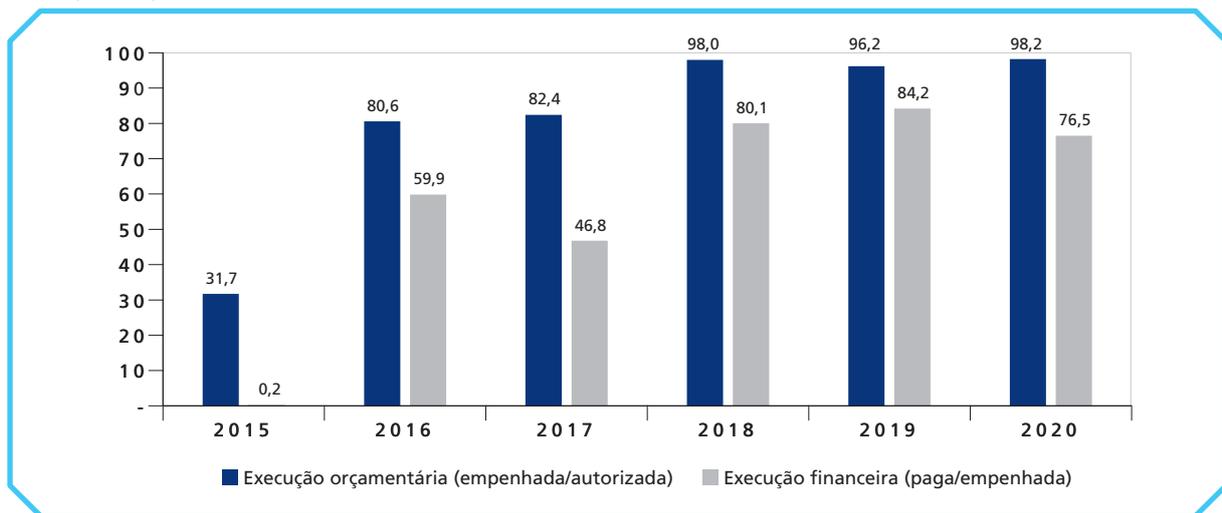
Ao longo dos anos, o percentual de execução orçamentária e de execução financeira aumentou. O primeiro evidencia em que grau as despesas autorizadas pelo Congresso Nacional foram empenhadas pelo Poder Executivo, e o segundo mostra o grau de pagamento das despesas empenhadas dentro do exercício financeiro do empenho. Como se nota no gráfico 1, a obrigatoriedade de execução das emendas pela aprovação do orçamento impositivo em 2015, com vigência a partir de 2016, inicialmente para as emendas individuais, e depois para as emendas de bancada em 2019, contribuiu para o aumento dessa execução.¹⁵ Historicamente, a execução de despesas por EP pelo MS se dava em patamar muito baixo, mesmo quando sua obrigatoriedade foi instituída pela primeira vez, na LDO de 2014 (Lahud, 2016). No caso de todo o orçamento federal, antes da compulsoriedade de sua execução, as emendas estavam sendo executadas em valor médio de aproximadamente 0,4% da RCL, incluindo os restos a pagar (Greggianin e Silva, 2015).

Verifica-se, também no gráfico 1, que o percentual de execução financeira se mostra em patamar mais baixo do que o de execução orçamentária para os empenhos dos anos analisados. Para fins de cumprimento da impositividade de execução financeira, também é considerado o pagamento de restos a pagar, o que não é possível analisar com os dados apresentados no gráfico 1, uma vez que o pagamento de restos a pagar não está incluído no valor apresentado.

15. As determinações de execução de despesas por EP que foram introduzidas pela EC nº 86/2015 já constavam, de certa forma, na LDO de 2014, em seu art. 52, § 1º. Posteriormente, a partir de 2016, as LDOs ampliaram a impositividade para as emendas de bancada, previstas no anexo *Prioridades e Metas* dessas leis (Piola e Vieira, 2019). Mais recentemente, a EC nº 100/2019 tornou obrigatória a execução de todas as emendas de bancada. Ver texto consolidado da CF/1988 (Brasil, 1988).

GRÁFICO 1

Execução orçamentário-financeira de despesas em ASPS por EPs pelo MS (2015-2020)
(Em %)



Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

Na tabela 2, apresenta-se a despesa total em ASPS e por EP do MS do período de 2015 a 2020, com e sem as despesas realizadas para enfrentamento da pandemia da covid-19, a preços de 2020. Isso foi feito porque o elevado montante de recursos alocados ao enfrentamento da covid-19 em 2020 tende a distorcer a participação das despesas por EP no total das despesas em ASPS do MS nesse ano.

TABELA 2

Despesa total em ASPS e por EPs do MS (2015-2020)

Ano	Despesa empenhada (R\$ milhões de 2020)				Participação das emendas (%)	
	Total em ASPS	Total em ASPS sem despesas de covid-19 ¹	Emendas total	Emendas sem despesas de covid-19 ²	Na despesa total em ASPS	Das emendas sem despesas covid-19 na despesa total em ASPS sem despesas covid-19
2015	125.421,90	125.421,90	2.110,40	2.110,40	1,70	1,70
2016	122.527,20	122.527,20	8.685,80	8.685,80	7,10	7,10
2017	127.925,00	127.925,00	10.240,50	10.240,50	8,00	8,00
2018	125.757,80	125.757,80	9.437,30	9.437,30	7,50	7,50
2019	128.069,50	128.069,50	12.804,30	12.804,30	10,00	10,00
2020	162.419,60	120.662,40	12.275,00	9.922,90	7,60	8,20

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Em 2020, foram empenhados R\$ 41.757 milhões para enfrentamento da pandemia da covid-19.

² Em 2020, foram empenhados R\$ 2.352 milhões em EPs para enfrentamento da pandemia da covid-19.

TEXTO para DISCUSSÃO

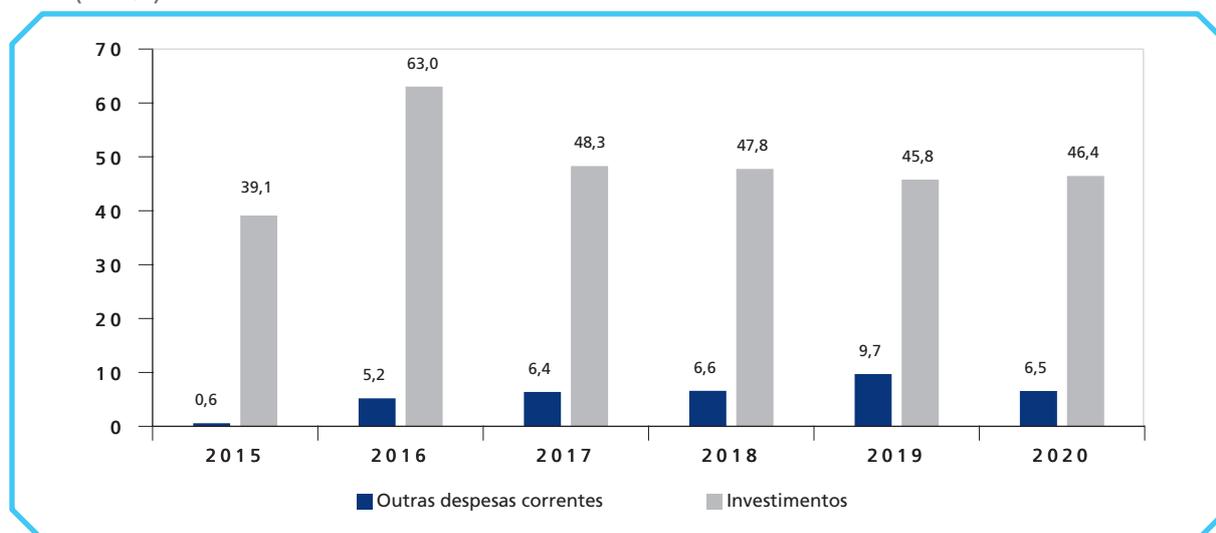
Como se pode constatar a partir dos dados apresentados na tabela 2, R\$ 2,4 bilhões (19,2%) das despesas por EP foram destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19. Houve um esforço para se destinar parte dos recursos de emendas para essa finalidade. Observa-se que a despesa total em ASPS, descontadas as despesas para enfrentamento da pandemia, tiveram redução de 5,8% entre 2019 e 2020 (de R\$ 128,1 bilhões para R\$ 120,7 bilhões), e, por sua vez, as despesas por emendas, descontadas as despesas para enfrentamento da pandemia, apresentaram diminuição de 22,5% entre esses anos (de R\$ 12,8 bilhões para R\$ 9,9 bilhões), enquanto o valor total por emendas reduziu apenas 4%. Como o valor total das emendas é semelhante em 2019 e 2020, fica evidenciado o referido esforço, com reflexos sobre a participação das despesas por EP nas despesas totais em ASPS, que aumentou na comparação entre 2016 (7,1%) e 2019 (10%), e foi menor em 2020 (8,2%), descontadas as despesas para enfrentamento da pandemia.

Na análise das despesas empenhadas por emendas pelo MS em relação à despesa total em ASPS, segundo grupos de natureza de despesa (gráfico 2), observa-se aumento da participação das EP nas despesas de custeio do SUS de 2016 (5,2%) até 2019 (9,7%), e redução da participação nas despesas de investimento no mesmo período, de 63% para 45,8%. Valores correntes de execução das despesas em ASPS, total e por emendas, segundo grupos de natureza de despesa, encontram-se na tabela A.2 do apêndice A.

GRÁFICO 2

Participação das despesas empenhadas por EPs na despesa total em ASPS do MS, segundo grupos de natureza de despesa (2015-2020)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

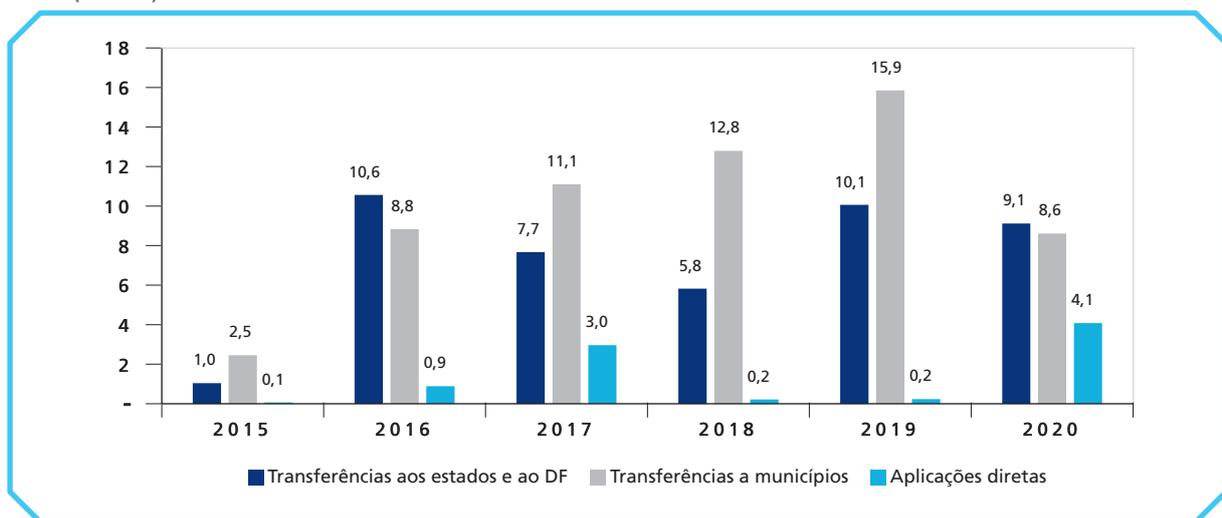
Elaboração da autora.

Considerando-se as principais modalidades de aplicação, a participação das despesas por EP nas despesas totais em ASPS aumenta para as transferências a municípios entre 2016 (8,8%) e 2019 (15,9%), conforme gráfico 3. Valores correntes de execução de despesas em ASPS, total e por EP, segundo modalidades de aplicação, encontram-se na tabela A.3 do apêndice A.

GRÁFICO 3

Participação das despesas empenhadas por EPs na despesa total em ASPS do MS, segundo modalidades de aplicação (2015-2020)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

Para as transferências aos estados e ao Distrito Federal, houve variação nesse período, mas o patamar de participação é semelhante em 2016 (10,6%) e 2019 (10,1%). No caso das aplicações diretas, exceto em 2017 (3%), a participação das emendas se manteve abaixo de 1%. Quanto ao exercício de 2020, a alocação de recursos para enfrentamento da pandemia da covid-19 provocou alteração no perfil de execução de despesas por modalidades de aplicação. Observa-se, em relação a 2019, redução da participação nas transferências aos estados e ao Distrito Federal (de 10,1% para 9,1%) e nas transferências aos municípios (de 15,9% para 8,6%), bem como aumento da participação nas aplicações diretas (de 0,2% para 4,1%). Como foram acrescidos mais de R\$ 41 bilhões ao orçamento do ano para enfrentamento da covid-19,¹⁶ o perfil de participação observado

16. Esse valor foi aprovado para além do orçamento do ano, que previa a alocação de recursos em montante apenas um pouco superior à aplicação mínima em ASPS em 2020. Sem esses recursos adicionais, o SUS teria enfrentado maiores dificuldades para atendimento à população e, provavelmente, os resultados do país na resposta à pandemia seriam piores.

no gráfico 3 para 2020 indica que estados e o MS foram mais beneficiados por esses recursos, incluindo as EPs. Isso faz sentido, considerando que esses entes assumiram maiores responsabilidades durante 2020 quanto à oferta de medicamentos e insumos, e em relação ao financiamento da rede de atenção à saúde de média e alta complexidade.¹⁷

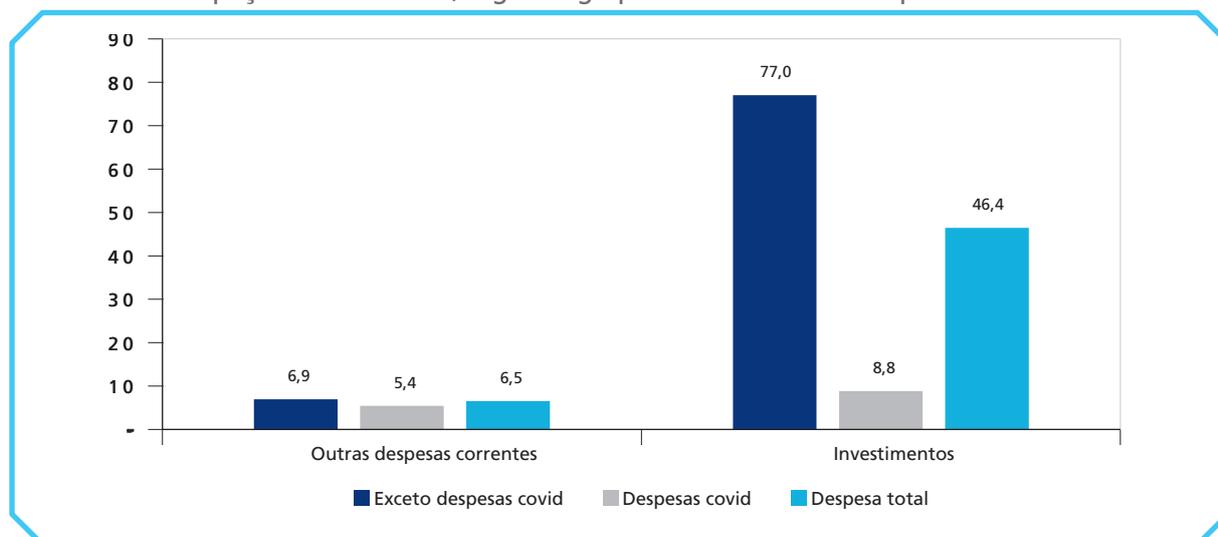
O gráfico 4 deixa mais claro o efeito das despesas para o enfrentamento da pandemia da covid-19, segundo grupos de natureza de despesa e principais modalidades de aplicação, em 2020. O gráfico mostra que, no caso das despesas de capital (investimento), a participação das despesas por EP para o enfrentamento da pandemia foi de 8,8%, enquanto para outras finalidades, a participação das EPs foi de 77% em 2020, tendo sido de 45,8% em 2019, conforme apresentado no gráfico 2. Diferentemente, ao observarmos o recorte de 2020 para as despesas de custeio – outras despesas correntes –, vê-se que a participação das EPs para o enfrentamento da pandemia da covid-19 foi de 5,4%, e 6,9% para as outras finalidades. Quando comparado ao ano de 2019, percebe-se que o gasto foi maior (9,7%). Ou seja, as EPs para enfrentamento da pandemia foram direcionadas em maior proporção às ações de custeio do SUS. Por modalidades de aplicação, as despesas por EPs de combate à covid-19 tiveram maior participação nas transferências aos estados (12,1%). Não houve destinação de recursos por EPs de enfrentamento da covid-19 para aplicação direta do MS nesse ano.

17. No caso do MS, 63,3% das despesas por EPs em aplicações diretas foram executadas na ação orçamentária “20YD – educação e formação em saúde”. Conforme o cadastro de ações do SIOP, esta ação compreende as iniciativas de formação e capacitação de estudantes, profissionais e gestores da saúde. Faz sentido que essa área tenha sido priorizada, dada a necessidade de reforço da capacitação desse público durante a pandemia da covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3EWaacY>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

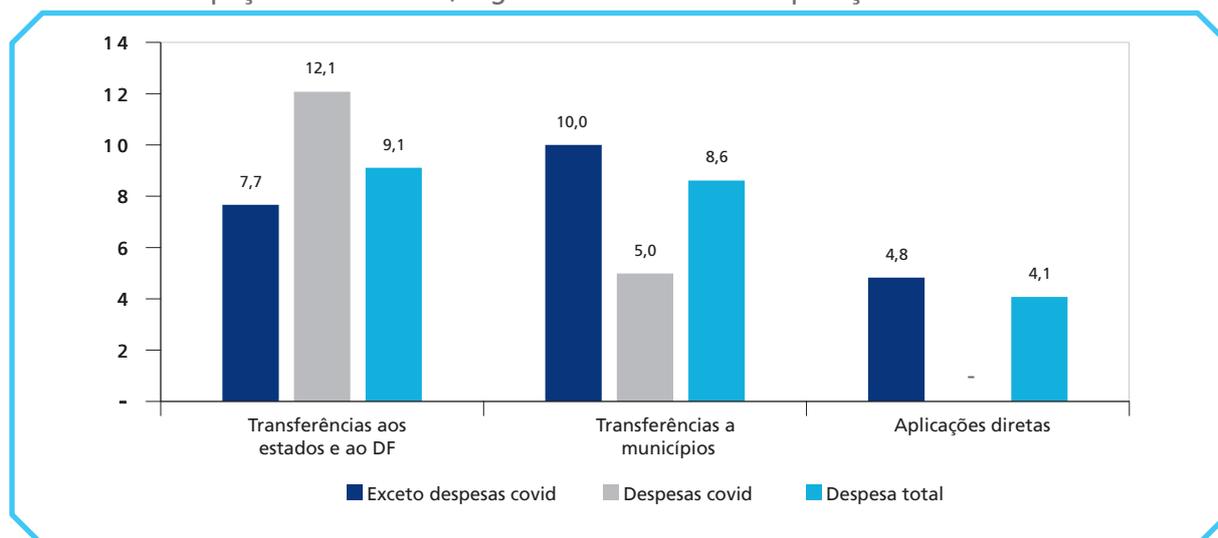
GRÁFICO 4

Participação das despesas empenhadas por EPs na despesa em ASPS do MS, total, para enfrentamento da pandemia da Covid e exceto as destinadas ao enfrentamento da pandemia, segundo grupos de natureza de despesa e modalidades de aplicação (2020) (Em %)

4A – Participação das emendas, segundo grupos de natureza de despesa



4B – Participação das emendas, segundo modalidades de aplicação



Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

3.4 Despesas em ASPS por EPs do MS com municípios favorecidos identificados

Na análise detalhada das despesas por EP do MS, na modalidade de transferência aos municípios, buscando-se identificar o favorecido, verificou-se que, em alguns anos, parte da despesa foi alocada à Diretoria Executiva do FNS, sem a possibilidade de discriminação do município beneficiado.¹⁸ Isso ocorreu em 2016 (R\$ 1,7 bilhão, sendo 0,05% em emendas de bancada e 99,95% em emendas de relator), em 2017 (R\$ 359,2 milhões, 100% de emendas de relator) e em 2020 (R\$ 75,5 milhões, 100% de emendas de relator).¹⁹ Com base nos dados disponíveis no Siga Brasil, não é possível saber quais entes receberam esses recursos. Valores correntes de execução de despesas por EP na modalidade de transferência a municípios, com e sem identificação do município beneficiado, estão disponíveis na tabela A.4 do apêndice A.

No gráfico 5, apresenta-se a participação das despesas por EPs que têm o município favorecido identificado nas despesas por EPs do MS, executadas na modalidade de transferência a municípios. Como se nota, o maior impacto da falta de identificação do beneficiado é para o exercício de 2016, onde apenas 60,8% das despesas têm o município favorecido identificado. Isso significa que, para 39,8% das despesas, a identificação do favorecido não é possível com os dados do Siga Brasil.

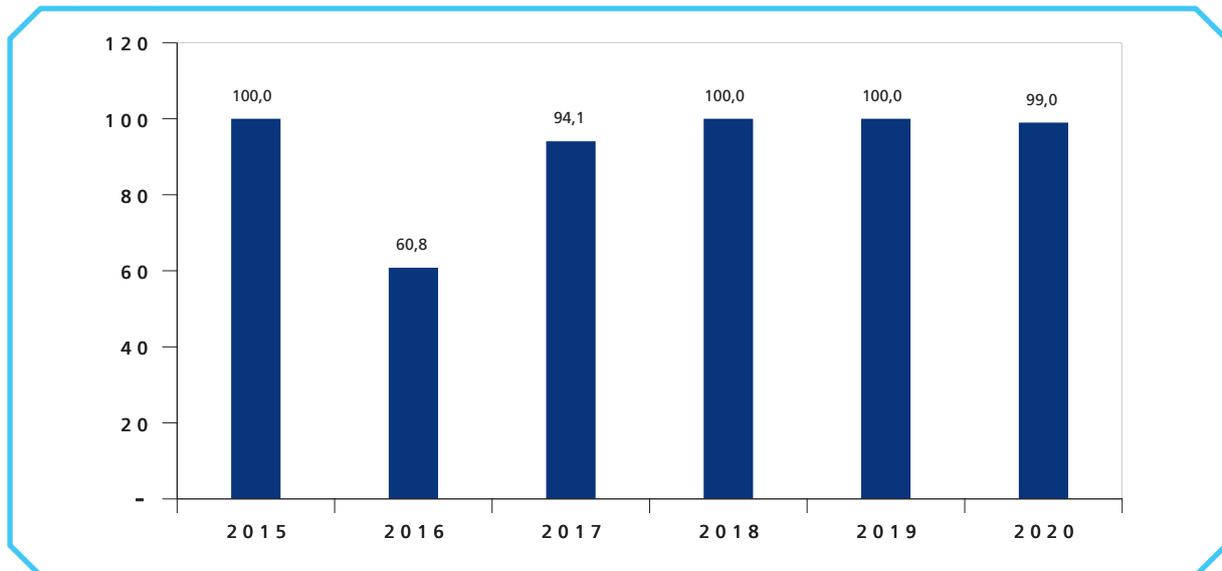
Não se sabe o porquê de o MS ter adotado esse procedimento e, especialmente, para as emendas de relator. O que isso revela é um grande problema de transparência na execução desses recursos. Como se pôde observar no quadro 2, segundo a planilha FNS, em 2016, 3.688 municípios foram contemplados com repasses do MS (R\$ 2,9 bilhões correntes). No Siga Brasil, esse número é maior (3.851 municípios) e para um valor de despesa empenhada menor (R\$ 2,6 bilhões correntes). O que foi feito com esse R\$ 1,7 bilhão que consta como valor transferido a municípios, mas sem identificação do favorecido no Siga Brasil? O valor de fato foi executado nesta modalidade de aplicação?

18. O código de localidade do favorecido é o "530010 – Brasília". Quando se inclui a variável "nome do favorecido", observa-se que o beneficiário foi a própria Diretoria Executiva do FNS. Despesas com o Distrito Federal (Brasília) são registradas na modalidade de transferência aos estados e ao Distrito Federal no SIAFI e, conseqüentemente, no Siga Brasil.

19. Valores correntes.

GRÁFICO 5

Participação da soma da despesa empenhada em ASPS por EPs com município favorecido identificado no total das transferências a municípios em ASPS por EPs do MS (2015-2020)
(Em %)



Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).
Elaboração da autora.

A julgar pelos registros do elemento e subelemento de despesa, esse valor foi de fato transferido a municípios, pois consta os elementos 41 – contribuições e 24 – subelementos que se referem a municípios de 24 estados. Ficaram de fora municípios do Acre e do Amazonas. Entretanto, entre os que fazem parte dos 24 estados agraciados, quais municípios receberam esses recursos? Não se consegue responder essa questão com os dados disponíveis.

O fato é que esse problema constitui mais uma limitação para os estudos que almejam identificar o valor das despesas por EPs do MS, segundo áreas de alocação de recursos, com cada município. Além disso, revela inobservância aos princípios que regem a administração pública brasileira. Em decisão liminar recente, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a execução de recursos alocados por emendas de relator em 2021, até que o mérito das ações que questionam essa prática no Congresso Nacional seja julgado pelo plenário do tribunal. De acordo com a ministra Rosa Weber, relatora da ação que resultou na decisão liminar (STF, 2021, p. 34):²⁰

20. Em dezembro de 2021, a suspensão da execução de emendas de relator foi afastada pelo Plenário do STF, que determinou, ainda, a publicação da lista de emendas aprovadas em 2020, 2021 e no futuro, com identificação dos beneficiados com os recursos, dos parlamentares que os alocaram e dos valores envolvidos.

causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificção fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada.

Assim, considerando-se apenas as despesas por EPs com municípios favorecidos identificados, têm-se os valores apresentados na tabela 3, a preços de 2020, segundo grupos de natureza de despesa. Verifica-se que as despesas crescem 236,5% entre 2016 e 2019, e sofrem redução de 29,4% em 2020 em relação a 2019. Valores correntes de execução de despesas por EPs, com municípios beneficiados identificados, segundo grupos de natureza de despesa, estão disponíveis na tabela A.5 do apêndice A.

TABELA 3

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo grupos de natureza de despesa (2015-2020)

(Em R\$ milhões de 2020)

Ano	Outras despesas correntes	Investimentos	Total
2015	423,3	1.021,7	1.444,9
2016	1.210,8	1.801,1	3.011,9
2017	4.110,5	2.213,0	6.323,5
2018	6.276,4	1.454,2	7.730,6
2019	9.178,2	956,1	10.134,3
2020	5.945,5	1.213,4	7.158,9

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

Como interessa neste texto, além de identificar o município agraciado com os recursos de EP saber qual a área de alocação desses recursos, foi preciso verificar os registros das despesas segundo subfunções. Nesse ponto, tem-se um outro problema, primeiramente identificado por Piola e Vieira (2019), que é o registro de despesas por EPs para incremento do PAB e incremento do teto MAC na subfunção "122 – administração geral", no período de 2015 a 2018. Esses

incrementos continuaram em 2019 e 2020, contudo, a partir de 2019, foram criadas ações e POs específicos para cada tipo de incremento, os quais possibilitam a discriminação dessas despesas (Souza, Figueiredo Júnior e Bosio, 2019).

Observa-se, na tabela 4, que o valor alocado à subfunção 122 cresceu 477,6% entre 2016 e 2018, passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 6,2 bilhões nesse período. Em 2019, não se verifica execução de despesas por EPs nessa subfunção, que volta a ter registro em 2020. Nesse último ano, verificou-se na análise da execução por ação orçamentária (ação “21C0 – Enfretamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”) e nos POs (“0000 – Enfretamento da Emergência de Saúde Pública Internacional Decorrente do Coronavírus”, “CV60 – Covid-19 – Medida Provisória nº 941, de 2 de abril de 2020” e “CV70 – Covid-19 – Medida Provisória nº 967, de 19 de maio de 2020”) que os valores se referem a despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia da covid-19. Valores correntes relativos encontram-se na tabela A.6 do apêndice A.

TABELA 4

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo subfunções (2015-2020)

(Em R\$ milhões de 2020)

Subfunções	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 – Administração geral	368,0	1.069,2	3.893,5	6.175,7	-	1.161,8
301 – Atenção básica	618,5	1.052,8	1.309,0	980,0	6.219,1	3.603,0
302 – Assistência hospitalar e ambulatorial	342,8	628,7	802,4	492,2	3.824,4	2.197,9
303 – Suporte profilático e terapêutico	-	1,8	-	-	-	0,5
305 – Vigilância epidemiológica	-	7,7	43,6	1,5	0,4	3,5
422 – Direitos individuais, coletivos e difusos	-	0,4	-	-	-	-
511 – Saneamento básico rural	35,1	171,4	185,7	41,3	61,2	107,0
512 – Saneamento básico urbano	80,6	77,9	87,8	40,1	27,6	79,4
541 – Preservação e conservação ambiental	-	2,1	1,7	-	1,5	5,7
Total	1.444,9	3.011,9	6.323,5	7.730,6	10.134,3	7.158,9

Fonte: Dados do Siga Brasil.

Elaboração da autora.

Como as despesas registradas na subfunção 122, entre 2015 e 2018, precisam ser adequadamente apropriadas à atenção básica (subfunção 301) e à MAC (subfunção 302), faz-se necessário aplicar algum método para tanto.

Benevides (2021), em estudo sobre as transferências do MS para estados e municípios, a título de incremento PAB e incremento do teto MAC registradas na subfunção 122, propôs que se utilize o campo de observação do empenho para verificar se a despesa foi destinada à atenção básica ou à média e alta complexidade em saúde. Como isso demanda a análise de cada nota de empenho e a consulta de portarias para os casos de impossibilidade de identificação da área da despesa no campo de observação, buscou-se pensar alternativa de mais fácil implementação para a estimação e apropriação dos valores à área finalística, considerando as fontes de informação a que se teve acesso.

3.5 Estimação da despesa com atenção básica e MAC registrada na subfunção 122 (2015-2018)

Desenvolveram-se dois indicadores para rateio das despesas registradas na subfunção 122, obtidas do Siga Brasil, para o período de 2015 a 2018. Essas despesas oneraram a ação orçamentária “4525 – apoio à manutenção de unidades de saúde”, que, nesse período, financiou o incremento PAB, o incremento MAC e a aquisição de produtos médicos de uso único.²¹ Como esses produtos são amplamente utilizados em unidades de maior complexidade em atenção à saúde, as despesas correspondentes foram consideradas em MAC.

Dessa forma, os indicadores foram propostos considerando informações constantes da planilha FNS, que discrimina os valores repassados a cada município por tipo de intervenção (por exemplo, incremento PAB, incremento MAC, equipamento, academia de saúde, entre outras). Assim, os indicadores propostos, calculados para cada município, são os descritos a seguir.

- 1) Para as despesas em atenção básica: proporção da despesa classificada como incremento PAB em relação à soma das despesas registradas a título de incremento PAB, incremento MAC e aquisição de PRODUTO (produto médico de uso único) = $\text{incremento PAB} / (\text{incremento PAB} + \text{incremento MAC} + \text{PRODUTO})$;

21. Produto médico de uso único envolve qualquer produto médico destinado a ser usado para prevenção, diagnóstico, terapia, reabilitação ou anticoncepção, de uso único, segundo especificado pelo fabricante (Brasil, 2013) – por exemplo: gaze, fio de sutura, seringas etc.

- 2) Para as despesas em MAC: proporção da soma da despesa classificada como incremento MAC e PRODUTO em relação à soma das despesas registradas a título de incremento PAB, incremento MAC e aquisição de PRODUTO = $(\text{incremento MAC} + \text{PRODUTO}) / (\text{incremento PAB} + \text{incremento MAC} + \text{PRODUTO})$.

No caso de alguns municípios, foi preciso consultar os valores para as intervenções mencionadas no Painel FNS, a fim de se viabilizar o cálculo das proporções, pois não há valor registrado na planilha FNS. Para tanto, a busca foi feita considerando o número da EP e o nome do município constante do relatório do Siga Brasil.

As proporções foram calculadas em vez de serem usados os valores registrados na planilha FNS, pois, como mencionado anteriormente, os valores totais da planilha FNS divergem daqueles constantes no Siga Brasil. Obviamente, isso também representa uma limitação para o cálculo das proporções, mas tem a vantagem de as despesas consideradas guardarem relação direta entre as duas fontes utilizadas, ou seja, os valores registrados na subfunção 122 (ação 4525) do Siga Brasil, com a soma das despesas com incremento PAB, incremento MAC e produto médico de uso único da planilha FNS.

Os resultados da apropriação feita para as despesas da subfunção 122 são apresentados na tabela 5, de forma consolidada para o conjunto de municípios identificados nas transferências do MS, a preços de 2020. Valores correntes encontram-se na tabela A.7 do apêndice A.

TABELA 5

Despesas estimadas em atenção básica e média e alta complexidade por EPs, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, registradas pelo MS na subfunção 122 (2015-2018)
(Em R\$ milhões de 2020)

Ano	Subfunção 122	Subfunção 122 – atenção básica	Subfunção 122 – média e alta complexidade
2015	368,0	283,6	84,4
2016	1.069,2	700,6	368,6
2017	3.893,5	2.542,3	1.351,2
2018	6.175,7	4.317,0	1.858,7
Total	11.506,4	7.843,6	3.662,8

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).
Elaboração da autora.

TEXTO para DISCUSSÃO

Verifica-se, a partir da tabela 5, o aumento das despesas por EPs para incremento do PAB (subfunção "122 – atenção básica") que, entre 2016 e 2018, teve aumento de 516,2%, passando de R\$ 700,6 milhões para R\$ 4,3 bilhões. Na MAC (subfunção "122 – média e alta complexidade"), que inclui despesas com produtos médicos de uso único, o crescimento foi de 404,2%, de R\$ 368,6 milhões para R\$ 1,9 bilhões nesse período.

Considerando-se os valores correntes da tabela A.7 do apêndice A, no caso da atenção básica, em comparação aos estimados por Benevides (2021, p. 14) para a despesa empenhada com incremento PAB, verifica-se que eles são menores que os calculados pelo autor. Entretanto, a diferença para todos os anos foi inferior a 0,03%, o que indica convergência entre os dois métodos de apropriação dessas despesas. Essa mesma comparação entre os dois trabalhos não é possível para a MAC, porque Benevides considerou também as transferências para os estados e o Distrito Federal em seu estudo.

3.6 Despesas em ASPs por EPs segundo áreas de alocação dos recursos

Uma vez estimada a parcela das despesas por EPs registrada na subfunção 122, a qual deve ser alocada à atenção básica e à MAC, pode-se obter o total de despesas nessas duas áreas, a preços de 2020 (tabela 6). Os valores correntes correspondentes encontram-se na tabela A.8 do apêndice A.

TABELA 6

Despesa total estimada do MS por EPs em atenção básica e média e alta complexidade, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados (2015-2018)

(Em R\$ milhões de 2020)

Ano	Atenção básica			Média e alta complexidade (MAC)		
	Subfunção 122	Subfunção 301	Total	Subfunção 122	Subfunção 302	Total
2015	283,6	618,5	902,1	84,4	342,8	427,2
2016	700,6	1.052,8	1.753,4	368,6	628,7	997,3
2017	2.542,3	1.309,0	3.851,3	1.351,2	802,4	2.153,6
2018	4.317,0	980,0	5.297,0	1.858,7	492,2	2.350,8

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).
Elaboração da autora.

Caso não fossem consideradas as despesas registradas na subfunção 122, em 2015, a subestimação das despesas por EP em atenção básica seria de cerca de 31,4% e de 19,8% para a MAC. Esses percentuais de subestimação aumentam com o passar dos anos. No caso da atenção básica, seriam de 40%, 66,1% e 81,5% da despesa total em 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Nos mesmos anos, para a MAC, seriam de 37%, 62,7% e 79,1%.

Na tabela 7, apresentam-se as despesas por EP, de forma consolidada, para os municípios beneficiados, por áreas de alocação dos recursos. Na tabela, as despesas receberam as designações comumente utilizadas no SUS, segundo as subfunções: i) atenção básica – subfunções 301 e 122, conforme já comentado para 2015 a 2018; ii) média e alta complexidade – subfunções 302 e 122, conforme já comentado para 2015 a 2018; iii) assistência farmacêutica – subfunção 303; iv) vigilância epidemiológica – subfunção 305; v) saneamento – subfunções 511 e 512; vi) covid-19 – subfunção 122 em 2020; e vii) outras – subfunções 422 e 541. Valores correntes encontram-se na tabela A.9 do apêndice A.

TABELA 7

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo área de alocação dos recursos (2015-2020)

(Em R\$ milhões de 2020)

Ano	Atenção básica	Média e alta complexidade	Assistência farmacêutica	Vigilância epidemiológica	Saneamento	Covid-19	Outras	Total
2015	902,1	427,2	-	-	115,6	-	-	1.444,9
2016	1.753,4	997,3	1,8	7,7	249,3	-	2,5	3.011,9
2017	3.851,3	2.153,6	-	43,6	273,4	-	1,7	6.323,5
2018	5.297,0	2.350,8	-	1,5	81,3	-	-	7.730,6
2019	6.219,1	3.824,4	-	0,4	88,9	-	1,5	10.134,3
2020	3.603,0	2.197,9	0,5	3,5	186,4	1.161,8	5,7	7.158,9

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021d).

Elaboração da autora.

A tabela 7 revela que a maior parcela das despesas por EP se destina à atenção básica e à MAC, com destaque maior para a primeira. Em terceiro lugar, encontram-se as despesas com saneamento de pequenas localidades (despesas consideradas em ASPS) e, de forma residual, as executadas com vigilância epidemiológica e assistência farmacêutica, o que é curioso, neste último caso, considerando que o MS não aprova EPs para financiamento de medicamentos. Analisando-se o GND, verificou-se que, nesse caso, a maior parte dos recursos foi destinada a investimento na área, o que é coerente com a determinação do próprio órgão.

Dados completos relativos às despesas em ASPS do MS por EPs e município favorecido, do período de 2015 a 2020, segundo grupos de natureza de despesa e áreas de aplicação dos recursos, estão disponíveis no Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea).²² Espera-se, com isso, contribuir para a realização de estudos diversos sobre os recursos federais alocados por EPs para esses entes da Federação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se para os comentários finais sobre este texto, considera-se que o seu objetivo foi atingido. O método proposto para a estimação das despesas em ASPS por EP do MS, com cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos, é factível e reproduzível. Contudo, tem limitações, não por si mesmo, mas por causa de práticas contábeis não aderentes às normas que devem ser observadas na administração pública brasileira, as quais afetam a qualidade da informação. Essas práticas acabam comprometendo a transparência dos atos administrativos e são especialmente controversas, porque o que está em jogo é a alocação dos recursos escassos obtidos da sociedade. Caso o arcabouço jurídico da contabilidade e finanças públicas estivesse sendo seguido à risca, o próprio método ora proposto seria desnecessário, uma vez que as áreas de alocação dos recursos públicos seriam facilmente identificadas, bem como os favorecidos por esses recursos.

É claro que se deve buscar um equilíbrio entre meios que possibilitem o controle da gestão pública e instrumentos que facilitem a execução orçamentário-financeira. Contudo, parece razoável que não se sacrifique o controle sobre os recursos públicos em nome da desburocratização da administração pública. Direção esta que parece estar sendo tomada por atores políticos, em prol de maior flexibilização no uso dos recursos públicos e de menor controle sobre eles. A criação da modalidade de transferência especial de recursos da União aos demais entes da Federação é um exemplo disso.

Essa modalidade foi introduzida na CF/1988, por meio da EC nº 105, de 2019, e abrange as emendas individuais impositivas. Nesse caso, os recursos são transferidos para os beneficiados sem finalidade definida e sem a necessidade de formalização de instrumento de repasse e de plano de trabalho. O ente favorecido pode utilizá-los em qualquer área que seja de competência do Poder Executivo, havendo apenas a vedação de pagamento de despesa com pessoal e de encargos da dívida, e a exigência de que 70% sejam destinados a despesas de capital. No caso da saúde, como metade do valor das emendas individuais impositivas deve ser destinado ao financiamento de ASPS, para essa parcela, a modalidade de transferência especial não pode ser utilizada (Greggianin *et al.*, 2021).

22. Disponível em: <<https://bit.ly/321pBCW>>.

O exemplo dessa nova modalidade de transferência não explica os problemas de identificação das despesas apontados neste texto. Contudo, ele ajuda a compreender o contexto maior onde se insere o debate sobre a execução orçamentário-financeira da administração pública, especialmente da União.

Neste estudo, parte dos municípios beneficiados por repasses feitos pelo MS, com recursos alocados por EPs de relator, não foi identificada. Não se consegue saber quem é o ente favorecido por eles. Isso afetou particularmente a execução de despesas em 2016.²³ Também não foi possível obter dados fidedignos de toda a despesa executada por EP em 2015. Não foram identificadas as despesas por emendas de bancada, de relator e de comissão. A consequência de ambas as situações para os estudos que sejam realizados com essas informações é a baixa confiabilidade dos resultados obtidos, por município favorecido, para esses anos. O alerta que se faz é para que se tenha cautela ao utilizá-los. Para os demais anos da série analisada, os valores de despesa por EP com cada município parecem se aproximar da realidade, pois não foram identificados problemas mais graves no registro dessas despesas.

Outro ponto que precisa ser destacado refere-se à validação do método, especialmente quanto à aplicação do critério de rateio para estimação dos valores alocados à atenção básica e à MAC, os quais foram registrados na subfunção 122. A validação do método constitui a terceira etapa a ser observada nas investigações metodológicas, precedida pela identificação dos dados que serão empregados e pelo desenvolvimento do próprio método (McMeekin *et al.*, 2020).

Como mencionado anteriormente, os valores globais de transferência a título de incremento PAB e incremento MAC, identificados a partir de dados extraídos do Siga Brasil, convergem para os informados pelo MS por meio do FNS. Também há convergência, no caso do incremento PAB, quanto aos valores identificados por Benevides (2021). Dessa forma, pode-se dizer que, neste estudo, a etapa de validação do método foi cumprida, mesmo não sendo possível comparar os valores, município a município, por área de alocação de recursos, por falta de fonte de informação para subsidiar esse processo.

Assim, ainda que com as limitações apontadas e ressalvas, entende-se que o método proposto contribui para a realização de estudos sobre o financiamento e o gasto em saúde do período de 2015 a 2020, possibilitando que se identifique para as despesas por EPs do MS a área do gasto – para custeio ou investimento –, por município favorecido.

23. As emendas de relator têm sido alvo de muitas críticas, entre elas, a falta de transparência na alocação dos recursos (Roubicek, 2021; Rodrigues, 2021).

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, C. B. C.; BARBOSA, T. A.; GUIRELLI, D. **Manual Siga Brasil Relatórios**. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXbeJf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

BENEVIDES, R. P. de S. **Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária em saúde: o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018**. Brasília: Ipea, jun. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 94). Disponível em: <<https://bit.ly/3zknkN>>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/2XnAev7>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/39m9Syc>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3hPPxpO>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Congresso Nacional**, Brasília, 22 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3zsB2xQ>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria nº 1.958, de 6 de setembro de 2013. Estabelece procedimentos e critérios para o repasse de recursos financeiros pelo Ministério da Saúde destinados à aquisição de produtos médicos de uso único pelas Secretarias de Saúde dos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 63, 9 set. 2013. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/39uAPzS>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2015**. Brasília: MS, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/3tYRBAr>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 600, de 10 de junho de 2015. Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos à Rede SUS no exercício de 2015, para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica, com base no disposto no art. 36, § 6º, da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 31, 19 jun. 2015b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2XsCinw>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2016**. Brasília: MS, 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/3zrECs2>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2017. Brasília: Congresso Nacional, set. 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cyxnhk>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 268, de 25 de fevereiro de 2016. Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos à Rede SUS no exercício de 2016, para aplicação no incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica, com base no disposto no art. 38, § 6º, da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 2016c. Disponível em: <<https://bit.ly/2XqK9C1>>. Acesso em: 20 set. 2021

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha de apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2017**. Brasília: MS, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2XvbT8K>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 788, de 15 de março de 2017. Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos ao SUS no exercício de 2017, para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica, com base no disposto no art. 40, § 6º, da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 65, 16 mar. 2017b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3nLAmIb>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2018. Brasília: Congresso Nacional, out. 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/3krK4qV>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2018**. Brasília: MS, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3nOfF88>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 565, de 9 de março de 2018. Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde – SUS no exercício de 2018, nos termos do art. 38, § 6º, inciso II, da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 mar. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nQdhxU>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2019. Brasília: Congresso Nacional, 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/2VTOX2j>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2019**. Brasília: MS, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3nURq8x>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 395, de 14 de março de 2019. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 15 mar. 2019b. Seção 1. Edição 51-A. Disponível em: <<https://bit.ly/3kq6RTT>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2020. Brasília: Congresso Nacional, out. 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3klqegS>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2020**. Brasília: MS, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/39kWPqj>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 488, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 23 mar. 2020b. Seção 1. Edição extra C. Disponível em: <<https://bit.ly/3zpZMH2>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Senado Federal. **Orçamento público**. Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/2UP1XTM>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3dYIFnj>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (válido a partir do exercício de 2019). 8. Ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3CAHqVJ>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Senado Federal. **Siga Brasil Relatórios [sistema de informação]**. Brasília: Senado Federal. 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/3hTUzBA>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Manual técnico de orçamento: MTO 2022**. 2022 ed. Brasília: ME, 2021e. Disponível em: <<https://bit.ly/3DaxTGk>>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Orçamento público. **Portal da transparência**. [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/2U-Q5ukN>>. Acesso em: 20 set. 2021.

GIOVANELLA, L. Atenção básica ou atenção primária à saúde? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2018, v. 34, n. 8, 2018.

GREGGIANIN, E. *et al.* **Transferência especial da União aos demais entes (art. 166-A da CF/1988)**: modalidade restrita às emendas individuais. Brasília: Câmara dos Deputados, fev. 2021. (Nota Técnica n. 2). Disponível em: <<https://bit.ly/3IMv32q>>. Acesso em: 20 set. 2021.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. de R. P. da. **O orçamento impositivo das emendas individuais**: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. (Orçamento em Discussão, n. 16).

HARZHEIM, E. *et al.* Bases para a reforma da Atenção Primária à Saúde no Brasil em 2019: mudanças estruturantes após 25 anos do Programa de Saúde da Família. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 42, 2020.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde**: efeitos do orçamento impositivo. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LIMA, C. R. A. *et al.* Revisão das dimensões de qualidade dos dados e métodos aplicados na avaliação dos sistemas de informação em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 2095-2109, 2009.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P. Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 16, p. 77-84, nov. 2018.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. (Org.). **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MCMEEKIN, N. *et al.* How methodological frameworks are being developed: evidence from a scoping review. **BMC Medical Research Methodology**, London, v. 20, n. 173, 2020.

MOROSINI, M. V. G. C.; FONSECA, A. F.; BAPTISTA, T. W. F. Previne Brasil, Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária e Carteira de Serviços: radicalização da política de privatização da atenção básica? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: <<http://bit.ly/35pVOAc>>. Acesso em: 20 set. 2021.

RODRIGUES, F. Emendas de relator facilitam corrupção, dizem especialistas: em audiência pública na Câmara, as chamadas RP9 foram indicadas como inconstitucionais. **Poder 360**, 23 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2XIG2kM>>. Acesso em: 23 set. 2021.

ROUBICEK, M. Quais emendas ameaçam a transparência do Orçamento: reserva comandada pelo relator e transferências especiais chamam atenção para o processo de alocação de recursos públicos no Brasil. **Nexo**, 3 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2XXTd1I>>. Acesso em: 23 set. 2021.

SOUZA, M. L. G.; FIGUEIREDO JÚNIOR, W. P.; BOSIO, A. L. **Aplicação de recursos decorrentes de emenda parlamentar para incremento do PAB e do MAC**. Brasília: Câmara dos Deputados, abr. 2019. (Nota Técnica n. 6). Disponível em: <<https://bit.ly/3hPf1n5>>. Acesso em: 20 set. 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 854 Distrito Federal**. Brasília: STF, nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qgetvI>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Execução de despesas em ASPS por EPs pelo MS (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Ano	Autorizada	Empenhada	Liquidada	Paga
2015	5.332.659.450	1.690.398.239	4.964.997	4.041.492
2016	9.390.241.799	7.565.150.635	4.529.548.969	4.528.504.202
2017	11.192.219.526	9.226.620.328	4.328.598.136	4.317.016.634
2018	8.996.512.201	8.814.595.295	7.061.399.993	7.056.140.955
2019	12.896.158.981	12.405.898.448	10.700.985.834	10.448.164.450
2020	12.498.703.258	12.275.042.687	9.770.845.468	9.393.952.656

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.2

Despesas empenhadas em ASPS pelo MS, total e por emendas, segundo grupos de natureza de despesa (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Grupos de Natureza de Despesa (GND)	2015		2016		2017	
	Total	Emendas	Total	Emendas	Total	Emendas
Pessoal	9.519.870.134	-	9.694.341.901	-	10.007.146.829	-
Outras despesas correntes	87.561.233.056	490.646.118	92.465.306.451	4.805.182.515	99.272.024.346	6.338.136.982
Investimentos	3.067.609.927	1.199.752.120	4.378.751.812	2.759.968.120	5.980.596.800	2.888.483.346
Inversões financeiras	311.624.000	-	180.048.646	-	-	-
Total	100.460.337.118	1.690.398.239	106.718.448.810	7.565.150.635	115.259.767.975	9.226.620.328
Grupos de Natureza de Despesa (GND)	2018		2019		2020	
	Total	Emendas	Total	Emendas	Total	Emendas
Pessoal	9.558.694.813	-	9.021.118.216	-	8.081.258.184	-
Outras despesas correntes	103.714.344.874	6.814.758.648	111.577.884.962	10.812.001.701	148.896.546.105	9.747.617.581
Investimentos	4.186.617.593	1.999.836.648	3.480.920.066	1.593.896.747	5.441.836.662	2.527.425.106
Inversões financeiras	-	-	4.243.506	-	-	-
Total	117.459.657.279	8.814.595.295	124.084.166.750	12.405.898.448	162.419.640.952	12.275.042.687

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA A.3

Despesas empenhadas em ASPS pelo MS, total e por emendas, segundo modalidades de aplicação (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Modalidades de Aplicação	2015		2016		2017	
	Total	Emendas	Total	Emendas	Total	Emendas
Transferências aos estados e ao Distrito Federal	17.189.190.956	178.922.907	17.841.025.112	1.884.946.492	19.387.236.957	1.487.418.169
Transferências a municípios	47.116.202.298	1.157.374.503	48.812.226.901	4.312.851.666	54.561.714.802	6.056.652.048
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.353.282.403	330.660.787	1.532.472.489	875.380.847	1.624.201.234	521.180.814
Transferências a instituições multigovernamentais	4.300.588	2.600.588	18.665.912	17.237.566	10.462.381	6.542.579
Transferências a consórcios públicos	-	-	249.750	-	1.507.950	-
Transferências ao exterior	2.084.088.360	-	2.656.584.489	157.806.945	2.557.060.854	54.673.271
Aplicações diretas	32.713.272.512	20.839.454	35.857.224.156	316.927.119	37.117.583.798	1.100.153.446
Total	100.460.337.118	1.690.398.239	106.718.448.810	7.565.150.635	115.259.767.975	9.226.620.328
Modalidades de Aplicação	2018		2019		2020	
	Total	Emendas	Total	Emendas	Total	Emendas
Transferências aos estados e ao Distrito Federal	19.339.555.140	1.126.401.850	21.414.642.893	2.154.596.199	30.037.308.368	2.737.502.586
Transferências a municípios	56.445.976.643	7.220.527.482	61.926.983.475	9.818.941.894	84.003.089.693	7.234.371.673
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.492.386.161	377.678.317	1.353.412.469	338.804.562	1.441.945.677	452.088.870
Transferências a instituições multigovernamentais	7.044.048	5.423.716	24.467.533	3.597.528	4.707.216	4.707.216
Transferências a consórcios públicos	-	-	-	-	17.635.304	17.635.304
Transferências ao exterior	1.608.518.481	-	874.230.230	-	2.850.313.203	33.536.904
Aplicações diretas	38.566.176.808	84.563.931	38.490.430.151	89.958.265	44.064.641.490	1.795.200.134
Total	117.459.657.279	8.814.595.295	124.084.166.750	12.405.898.448	162.419.640.952	12.275.042.687

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.4

Despesas empenhadas em ASPS por EPs, executadas pelo MS na modalidade de transferência a municípios, segundo a identificação do município favorecido (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Ano	Transferência a municípios	Municípios favorecidos	
		Identificados	Não identificados (valor alocado à Diretoria Executiva do FNS)
2015	1.157.374.503	1.157.374.503	-
2016	4.312.851.666	2.623.340.365	1.689.511.301
2017	6.056.652.048	5.697.452.815	359.199.233
2018	7.220.527.482	7.220.527.482	-
2019	9.818.941.894	9.818.941.894	-
2020	7.234.371.673	7.158.907.036	75.464.637

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.5

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo grupos de natureza de despesa (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Ano	Outras despesas correntes	Investimentos	Total
2015	339.015.360	818.359.143	1.157.374.503
2016	1.054.592.854	1.568.747.511	2.623.340.365
2017	3.703.570.845	1.993.881.970	5.697.452.815
2018	5.862.246.716	1.358.280.767	7.220.527.482
2019	8.892.619.696	926.322.198	9.818.941.894
2020	5.945.470.761	1.213.436.275	7.158.907.036

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.6

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo subfunções (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Subfunções	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 – Administração geral	294.767.878	931.288.858	3.508.024.957	5.768.175.207	-	1.161.833.000
301 – Atenção básica	495.410.696	916.953.502	1.179.379.048	915.317.342	6.025.557.337	3.603.019.354
302 – Assistência hospitalar e ambulatorial	274.578.212	547.586.202	722.960.638	459.690.805	3.705.406.637	2.197.893.043
303 – Suporte profilático e terapêutico	-	1.562.510	-	-	-	528.896
305 – Vigilância epidemiológica	-	6.673.962	39.243.277	1.399.930	405.070	3.499.900
422 – Direitos individuais, coletivos e difusos	-	351.219	-	-	-	-
511 – Saneamento básico rural	28.084.536	149.305.346	167.278.640	38.528.487	59.330.000	107.028.019
512 – Saneamento básico urbano	64.533.181	67.818.766	79.066.255	37.415.712	26.760.000	79.360.560
541 – Preservação e conservação ambiental		1.800.000	1.500.000	-	1.482.850	5.744.263
Total	1.157.374.503	2.623.340.365	5.697.452.815	7.220.527.482	9.818.941.894	7.158.907.036

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.7

Despesas estimadas em atenção básica e média e alta complexidade por EPs, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, registradas pelo MS na subfunção 122 (2015-2018)

(Em R\$ correntes)

Ano	Subfunção 122	Subfunção 122 – atenção básica	Subfunção 122 – média e alta complexidade
2015	294.767.878	227.188.490	67.579.388
2016	931.288.858	610.228.150	321.060.708
2017	3.508.024.957	2.290.640.347	1.217.384.610
2018	5.768.175.207	4.032.150.280	1.736.024.927

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.8

Despesa total estimada do MS por EPs em atenção básica e média e alta complexidade, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo as subfunções de registro da despesa (2015-2018)

(Em R\$ correntes)

Ano	Atenção básica			Média e alta complexidade		
	Subfunção 122	Subfunção 301	Total	Subfunção 122	Subfunção 302	Total
2015	227.188.490	495.410.696	722.599.186	67.579.388	274.578.212	342.157.600
2016	610.228.150	916.953.502	1.527.181.652	321.060.708	547.586.202	868.646.910
2017	2.290.640.347	1.179.379.048	3.470.019.395	1.217.384.610	722.960.638	1.940.345.248
2018	4.032.150.280	915.317.342	4.947.467.622	1.736.024.927	459.690.805	2.195.715.732

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

TABELA A.9

Despesas empenhadas em ASPS por EPs pelo MS, na modalidade de transferência a municípios e com favorecidos identificados, segundo área de alocação dos recursos (2015-2020)

(Em R\$ correntes)

Ano	Atenção básica	Média e alta complexidade	Assistência farmacêutica	Vigilância epidemiológica	Saneamento	Covid-19	Outras	Total
2015	722.599.186	342.157.600	-	-	92.617.717	-	-	1.157.374.503
2016	1.527.181.652	868.646.910	1.562.510	6.673.962	217.124.112	-	2.151.219	2.623.340.365
2017	3.470.019.395	1.940.345.248	-	39.243.277	246.344.895	-	1.500.000	5.697.452.815
2018	4.947.467.622	2.195.715.732	-	1.399.930	75.944.199	-	-	7.220.527.482
2019	6.025.557.337	3.705.406.637	-	405.070	86.090.000	-	1.482.850	9.818.941.894
2020	3.603.019.354	2.197.893.043	528.896	3.499.900	186.388.579	1.161.833.000	5.744.263	7.158.907.036

Fonte: Siga Brasil (Brasil, 2021).

Elaboração da autora.

REFERÊNCIA

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil Relatórios [sistema de informação]**. Brasília: Senado Federal. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3hTUzBA>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL