

**CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO PAULO – CMS-SP  
RESOLUÇÃO Nº 03, DE 12 DE JUNHO DE 2025**

O Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, em sua 318ª Reunião Ordinária, realizada em 12/06/2025, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 12.546, de 07 de janeiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 53.990, de 13 de junho de 2013,

No cumprimento da Constituição da República Federal do Brasil, Título VIII, Capítulo II, Seção II, da Saúde, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, o Decreto Federal nº 7.508, de 28 de junho de 2011 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012;

CONSIDERANDO que, de acordo com a Lei Complementar 141, cabe ao Conselho Municipal de Saúde de São Paulo a análise e aprovação do Relatório Anual de Gestão – RAG, elaborado pela Secretaria Municipal da Saúde;

CONSIDERANDO a análise da Comissão de Políticas de Saúde, dos relatórios encaminhados pelos conselhos gestores das Supervisões Técnicas de Saúde referentes ao Relatório Anual de Gestão de 2023 – RAG 2023;

CONSIDERANDO a análise orçamentária da Comissão de Orçamento e Finanças;

CONSIDERANDO a contribuição das áreas técnicas da SMS, no sentido de subsidiar as comissões para a análise do referido instrumento;

**RESOLVE**

Aprovar com ressalvas o Relatório Anual de Gestão de 2023.

**CONSIDERAÇÕES DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (COFIN) SOBRE O RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG) 2023**

## **APRESENTAÇÃO DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

A Comissão de Orçamento e Finanças (COFIN) do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, instituída conforme dispositivos da Lei Federal nº 8.142/1990 e Lei Municipal nº 12.546/1998, constitui-se como instância técnica estratégica responsável pelo monitoramento, análise e fiscalização da execução orçamentária e financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito municipal.

A atuação da COFIN fundamenta-se nos princípios basilares da administração pública, com ênfase na transparência, legalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos destinados à saúde. Esta Comissão busca assegurar o cumprimento das diretrizes e objetivos estabelecidos nas políticas públicas de saúde, garantindo a participação efetiva da sociedade na gestão do SUS, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Em sua composição pluralista, a COFIN integra conselheiros representantes dos diversos segmentos sociais, incluindo usuários, trabalhadores da saúde, prestadores de serviços e gestores, o que confere legitimidade e representatividade às análises e recomendações emitidas por este colegiado.

### **MEMBROS DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

- ANDRE ANCELMO ARAUJO – Coordenador
- MARIA DE FATIMA ALVES MARTA – Coordenadora Adjunta
- NEIDE APARECIDA SALES BISCUOLA
- CIRLENE SOUZA MACHADO
- FRANCISCO ERNANE RAMALHO GOMES
- PAULO ROBERTO BELINELO
- GABRIEL MOTTA SOUSA
- JAQUELINE TEIXEIRA
- JOSE IVAN FERREIRA
- ANTENOR GOMES GONÇALVES
- ISABEL CAMPOS
- MARIANGELA COSTA
- MILTON COIFMAN

## **INTRODUÇÃO**

O Relatório Anual de Gestão (RAG) representa um instrumento fundamental de gestão do SUS, estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. Este documento constitui o principal mecanismo de prestação de contas das ações e serviços de saúde implementados pelo município, apresentando os resultados alcançados na execução da Programação Anual de Saúde (PAS), orientada pelas diretrizes e metas do Plano Municipal de Saúde.

A análise criteriosa e sistemática do RAG é imprescindível para o efetivo exercício do controle social e para o aprimoramento contínuo da gestão pública na área da saúde. O presente documento apresenta as considerações técnicas da COFIN sobre o RAG 2023 do Município de São Paulo, com foco na execução orçamentária e financeira, destacando aspectos relacionados às receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde, fontes de financiamento, contratos de gestão, convênios e despesas institucionais.

Esta análise fundamenta-se no arcabouço normativo que rege o SUS e a administração pública, incluindo a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), a Lei Complementar nº 141/2012, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014), a Lei das Organizações Sociais (Lei Federal nº 9.637/1998) e as Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 8.666/1993 e Lei Federal nº 14.133/2021).

## **ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 2023**

### **Demonstrativos das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde**

A análise a seguir apresenta os dados referentes ao RAG 2023, com valores consolidados e ajustados até agosto de 2024.

**Tabela 1 - Despesas da função saúde realizadas por Órgão/unidade em 2023**

| Unidade Orçamentária (código e descrição) |   | Inicial               | Atualizado<br>(c)     | Empenhado<br>(d)      | Liquidado<br>(d)      | (d/c)         | Congelado      |
|---|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|----------------|
| 84.10                                     | Fundo Municipal da Saúde - Gabinete       | 16.469.007.416        | 19.838.313.495        | 19.219.158.218        | 18.388.764.381        | 96,88%        | 213.268        |
| 07.10                                     | Fundo Municipal de Desenvolvimento Social | 3.000                 | 251.534.506           | 79.462.133            | 27.170.840            | 31,59%        | 0              |
| 84.11                                     | Fundo Municipal da Saúde - Gab./BID       | 364.090.261           | 218.047.250           | 189.206.396           | 159.120.398           | 86,77%        | 0              |
| 84.21                                     | Hospital Cachoeirinha                     | 42.002.000            | 39.252.000            | 37.667.169            | 32.355.906            | 95,96%        | 0              |
| 84.22                                     | Coord. de Vigilância em Saúde             | 80.486.682            | 75.935.859            | 51.380.132            | 31.284.087            | 67,66%        | 0              |
| 84.23                                     | Coord. Regional de Saúde Norte            | 62.643.900            | 72.374.385            | 67.152.397            | 51.099.471            | 92,78%        | 0              |
| 84.24                                     | Coord. Regional de Saúde Sul              | 130.579.717           | 122.201.291           | 120.934.922           | 105.849.156           | 98,96%        | 0              |
| 84.25                                     | Coord. Regional de Saúde Sudeste          | 78.741.392            | 86.401.146            | 80.604.872            | 67.852.921            | 93,29%        | 0              |
| 84.26                                     | Coord. Regional de Saúde Leste            | 72.413.877            | 66.780.804            | 64.070.573            | 52.603.580            | 95,94%        | 0              |
| 84.27                                     | Coord. Regional de Saúde Oeste            | 36.946.881            | 37.088.781            | 33.656.872            | 26.442.935            | 90,75%        | 0              |
| 84.28                                     | Coord. Regional de Saúde Centro           | 14.772.500            | 18.142.493            | 15.641.958            | 13.750.682            | 86,22%        | 0              |
| <b>TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>         |   | <b>17.351.687.626</b> | <b>20.826.072.011</b> | <b>19.958.935.644</b> | <b>18.956.294.359</b> | <b>95,84%</b> | <b>213.268</b> |
| 02.10                                     | Hosp. Servidor Público Municipal          | 431.206.143           | 486.472.312           | 475.132.417           | 447.817.528           | 97,67%        | 0              |
| <b>TOTAL ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>       |   | <b>431.206.143</b>    | <b>486.472.312</b>    | <b>475.132.417</b>    | <b>447.817.528</b>    | <b>97,67%</b> | <b>0</b>       |
| <b>TOTAL ORÇAMENTO FUNÇÃO SAÚDE</b>       |   | <b>17.782.893.769</b> | <b>21.312.544.324</b> | <b>20.434.068.061</b> | <b>19.404.111.887</b> | <b>95,88%</b> | <b>213.268</b> |

Fonte: RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior, 3º Quadrimestre de 2023.

A Tabela 1 apresenta as despesas da função saúde discriminadas por órgão/unidade orçamentária em 2023. Os valores foram revistos e consolidados entre janeiro e agosto de 2024, podendo apresentar variações em relação aos dados divulgados em dezembro de 2023.

Da análise dos dados, verifica-se que o orçamento anual inicial foi objeto de suplementação orçamentária da ordem de 19,84%. Do montante atualizado, observa-se um elevado índice de execução, com 95,88% dos recursos empenhados e 91,04% liquidados ainda no mesmo exercício financeiro, o que denota significativa capacidade operacional na execução orçamentária.

**Tabela 2 - Despesas empenhadas com recursos do Fundo Municipal de Saúde em 2023**

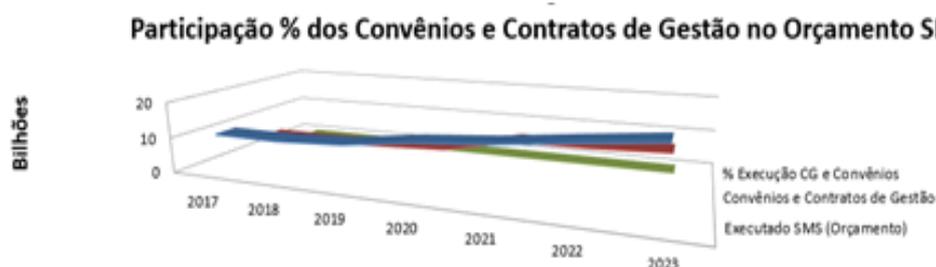
| Grupo                           | Administração Direta  | Administração Indireta | Total, em R\$         | Sobre Total Saúde |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|
|                                 | SMS, em R\$           | HSPM, em R\$           |                       |                   |
| Pessoal, Auxílios e Encargos    | 2.866.226.403         | 314.424.640            | 3.180.651.043         | 15,57%            |
| Contratos de Gestão e Convênios | 11.626.101.654        | 0                      | 11.626.101.654        | 56,90%            |
| Prestadores SUS                 | 1.094.585.856         | 0                      | 1.094.585.856         | 5,36%             |
| Materiais Médico-Hospitalares   | 338.717.029           | 31.169.692             | 369.886.720           | 1,81%             |
| Medicamentos                    | 659.489.065           | 8.603.527              | 668.092.592           | 3,27%             |
| Investimentos                   | 437.697.504           | 5.006.438              | 442.703.942           | 2,17%             |
| Outros                          | 2.936.118.133         | 115.928.121            | 3.052.046.253         | 14,94%            |
| <b>TOTAL SAÚDE</b>              | <b>19.958.935.644</b> | <b>475.132.417</b>     | <b>20.434.068.061</b> | <b>100,00%</b>    |

A Tabela 2 detalha as despesas empenhadas nos equipamentos e serviços de saúde sob administração direta (incluindo unidades geridas por parceiros) e indireta (HSPM).

A análise dos dados evidencia uma significativa concentração de recursos em contratos de gestão e convênios, que absorveram 56,90% do orçamento total da saúde em 2023, totalizando R\$ 11.626.101.654,00. Em contraste, despesas com pessoal, auxílios e encargos representaram 15,57% (R\$ 3.180.651.043,00), enquanto investimentos diretos corresponderam a apenas 2,17% (R\$ 442.703.928,00) do orçamento.

Em perspectiva histórica, observa-se que, no período de 2017 a 2023, os recursos destinados a contratos de gestão apresentaram expressivo aumento de 240,56% dentro do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Esta expansão supera significativamente o crescimento do orçamento total do município no mesmo período, que foi de 209%, indicando uma tendência de intensificação do modelo de gestão por parcerias. Cabe destacar que a partir de março/2020, enfrentamos a Pandemia da COVID 19 que perdurou até maio/2023, quando a OMS declarou o fim da emergência. Este período impactou e muito nos gastos com a Saúde.

**Gráfico 1 - Participação % dos Convênios e Contratos de Gestão no Orçamento SMS**



|                                 | 2017           | 2018           | 2019             | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           |
|---------------------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Executado SMS (Orçamento)       | 10.349.259.865 | 10.256.815.746 | 11.220.659.177   | 13.713.861.845 | 15.245.524.769 | 17.497.988.781 | 19.622.239.214 |
| Convênios e Contratos de Gestão | 4.932.000.000  | 5.000.122.827  | 5.570.868.800,51 | 6.480.703.957  | 10.618.041.561 | 10.814.819.451 | 11.626.101.654 |
| % Execução CG e Convênios       | 47,66%         | 48,75%         | 49,65%           | 47,26%         | 69,65%         | 61,81%         | 59,25%         |

O gráfico acima ilustra a evolução da participação percentual dos convênios e contratos de gestão no orçamento da SMS entre 2017 e 2023. Observa-se um crescimento consistente desta participação, que saltou de 47,66% em 2017 para 59,23% em 2023, com pico de 61,81% em 2022. Destaca-se o aumento significativo ocorrido entre 2020 (47,26%) e 2021 (60,69%), indicando uma intensificação na terceirização da gestão dos serviços de saúde, muito em especial pela crise pandêmica da SARS-Cov-2 (Covid19) que vivenciamos mais intensamente entre 2020 e 2021.

Em termos absolutos, o montante destinado a convênios e contratos de gestão mais que duplicou no período analisado, passando de R\$ 4,93 bilhões em 2017 para aproximadamente R\$ 11,26 bilhões em 2023, enquanto o orçamento total da SMS cresceu de R\$ 10,39 bilhões para R\$ 19,02 bilhões no mesmo período.

**Tabela 3 - Despesas da função saúde segundo a fonte de recursos, 2023**

| Fonte                            | Inicial               | Atualizado (c)        | Empenhado (d)         | Liquidado (e)         | Pago (f)              | (d) / total (d) |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| Tesouro (00) - Outras            |                       |                       | 17.065.927.246        | 16.263.946.585        | 16.177.539.343        | 83,52%          |
| Tesouro (00) - Covid             |                       |                       | 247.545.822           | 247.165.623           | 247.164.648           | 1,21%           |
| <b>Total Tesouro (00)</b>        | <b>14.933.330.105</b> | <b>17.648.825.687</b> | <b>17.313.473.068</b> | <b>16.511.112.207</b> | <b>16.424.703.990</b> | <b>84,73%</b>   |
| Federal (02) - Outras            |                       |                       | 2.780.519.936         | 2.653.011.781         | 2.634.424.181         | 13,61%          |
| Federal (21) - Covid             |                       |                       | 25.611.396            | 25.611.396            | 25.611.396            | 0,13%           |
| Federal (22) - Covid             |                       |                       | 0                     | 0                     | 0                     | 0,00%           |
| <b>Total Federal (02,21,22)</b>  | <b>2.586.517.744</b>  | <b>3.031.951.894</b>  | <b>2.806.131.333</b>  | <b>2.678.623.177</b>  | <b>2.660.035.577</b>  | <b>13,73%</b>   |
| Estadual (03) - Outras           |                       |                       | 82.741.315            | 52.887.693            | 52.359.720            | 0,40%           |
| Estadual (03) - Covid            |                       |                       | 210.943               | 210.943               | 210.943               | 0,00%           |
| <b>Total Estadual (03)</b>       | <b>121.931.028</b>    | <b>210.353.939</b>    | <b>82.952.257</b>     | <b>53.098.636</b>     | <b>52.570.663</b>     | <b>0,41%</b>    |
| (01, 05, 06, 08,10) - Outras     |                       |                       | 223.296.553           | 153.905.826           | 137.594.905           | 1,09%           |
| (01, 05, 06, 08,10) - Covid      |                       |                       | 8.214.850             | 7.372.041             | 7.372.041             | 0,04%           |
| <b>Total (01, 05, 06, 08,10)</b> | <b>141.114.892</b>    | <b>421.412.803</b>    | <b>231.511.403</b>    | <b>161.277.867</b>    | <b>144.966.945</b>    | <b>1,13%</b>    |
| Total - Outras                   |                       |                       | 20.152.485.050        | 19.123.751.884        |                       | 98,62%          |
| Total - Covid                    |                       |                       | 281.583.010           | 280.360.002           |                       | 1,38%           |
| <b>Total SMS</b>                 | <b>17.782.893.769</b> | <b>21.312.544.324</b> | <b>20.434.068.061</b> | <b>19.404.111.887</b> | <b>19.282.277.175</b> | <b>100,00%</b>  |

Fonte: RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior, 3º Quadrimestre de 2023.

A Tabela 3 detalha as despesas empenhadas e liquidadas conforme as fontes de recursos do orçamento municipal. A análise dos dados revela que a Fonte 00 (Tesouro Municipal) constitui a principal origem dos recursos, representando 84,73% do total empenhado em 2023. As transferências federais aparecem como a segunda fonte mais relevante, correspondendo a 13,61% das despesas empenhadas.

Esta configuração de financiamento reflete uma crescente municipalização dos recursos destinados à saúde, com elevada dependência do orçamento próprio municipal, em detrimento das transferências intergovernamentais.

**Tabela 4 - Evolução da distribuição percentual de despesas segundo fontes, 2009-2023**

| Ano         | Fonte 00          | Fontes 02, 21, 22, 24   | Fonte 03                 | Fontes 01, 05, 06, 08, 10       |
|-------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------------|
|             | Tesouro Municipal | Transferências Federais | Transferências Estaduais | (créditos, próprias, alienação) |
| 2009        | 75,00%            | 24,06%                  | 0,88%                    | 0,05%                           |
| 2010        | 75,85%            | 23,55%                  | 0,56%                    | 0,04%                           |
| 2011        | 74,58%            | 25,20%                  | 0,17%                    | 0,05%                           |
| 2012        | 75,29%            | 24,41%                  | 0,22%                    | 0,08%                           |
| 2013        | 72,24%            | 27,13%                  | 0,56%                    | 0,07%                           |
| 2014        | 74,32%            | 24,99%                  | 0,56%                    | 0,13%                           |
| 2015        | 75,11%            | 24,45%                  | 0,32%                    | 0,13%                           |
| 2016        | 77,91%            | 21,84%                  | 0,18%                    | 0,07%                           |
| 2017        | 79,36%            | 20,34%                  | 0,19%                    | 0,11%                           |
| 2018        | 79,88%            | 19,68%                  | 0,13%                    | 0,31%                           |
| 2019        | 75,60%            | 22,70%                  | 0,60%                    | 1,10%                           |
| 2020        | 71,70%            | 23,90%                  | 2,00%                    | 2,40%                           |
| 2021        | 76,85%            | 19,97%                  | 1,62%                    | 1,50%                           |
| 2022        | 83,49%            | 14,80%                  | 0,83%                    | 0,87%                           |
| <b>2023</b> | <b>84,73%</b>     | <b>13,73%</b>           | <b>0,41%</b>             | <b>1,13%</b>                    |

Descrição das fontes de recursos financeiros

Fonte 00 = Tesouro Municipal

Fonte 01 = Operações de Crédito

Fonte 02 = Transferências Federais

Fonte 03 = Transferências Estaduais

Fonte 05 = Outras Fontes

Fonte 06 = Recursos Próprios da Administração Indireta

Fonte 08 = Tesouro Municipal - Recursos Vinculados

Fonte 10 = Alienação de Bens/Ativos

Fonte 21 = COVID = Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde

Fonte 22 = COVID = Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde

Fonte 24 = COVID = Transferências Federais - LC 173/2020, Art5º, I

Fonte: RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior, 3º Quadrimestre de 2023.

A Tabela 4 apresenta a evolução histórica da distribuição percentual das despesas conforme as fontes de recursos no período de 2009 a 2023. Verifica-se que 2023 manteve a tendência já observada nos anos anteriores de progressiva redução da participação das transferências federais e estaduais no financiamento das ações de saúde no município.

Destaca-se a queda proporcional ainda mais acentuada das transferências estaduais entre 2022 e 2023, que representaram menos de 0,5% do financiamento total. Em análise comparativa entre 2013 e 2023, constata-se que as transferências federais sofreram redução de 14 pontos percentuais, o que representa, em valores aproximados para 2023, cerca de R\$ 2 bilhões de recursos que deixaram de ser aportados pela União.

Esta tendência de municipalização do financiamento da saúde contraria o princípio da descentralização coordenada e hierarquizada do SUS, impondo um ônus crescente ao orçamento municipal e potencialmente comprometendo a sustentabilidade financeira do sistema de saúde local a longo prazo.

### **Análise dos Saldos Bancários dos Contratos de Gestão e Convênios**

Conforme evidenciado na Tabela 2 e no Gráfico 1, os convênios e contratos de gestão absorveram 56,9% do orçamento da saúde em 2023. A seguir, apresentamos uma análise detalhada dos saldos bancários dessas parcerias em 31/12/2023:

| <b>CONTRATADA</b>  | <b>COORD.</b> | <b>TIPO</b> | <b>SALDO 31/12/2023 (R\$)</b> |
|--------------------|---------------|-------------|-------------------------------|
| ABADS              | CRS NORTE     | CV          | 178.317,23                    |
| ACDEM              | CRS LESTE     | CV          | 64.482,00                     |
| AFNE               | CRS CENTRO    | CG          | 9.614.072,74                  |
| ASF                | CRS SUL       | CG          | 91.108.433,11                 |
| ASF                | CRS OESTE     | CG          | 13.470.215,97                 |
| ASF                | CRS NORTE     | CG          | 36.972.252,38                 |
| BOM PARTO          | CRS LESTE     | CV          | 2.386.640,82                  |
| CAMINHO DE DAMASCO | CRS NORTE     | CG          | 5.420.825,91                  |
| CASA ANGELA        | CRS SUL       | CV          | 20.950.549,00                 |
| CASA DE ISABEL     | CRS LESTE     | CV          | 1.300.108,88                  |
| CEJAM              | CRS SUL/CAH   | CG/CV       | 50.350.817,98                 |
| CEJAM/EINSTEIN     | CAH           | CG          | 17.011.633,98                 |
| CREN               | CAH           | CV          | 584.561,77                    |
| CROPH              | CRS SUDESTE   | CV          | 527.270,95                    |
| EINSTEIN           | CRS SUL/CAH   | CV          | 58.900.056,04                 |
| FIJSP              | COSAP         | CV          | 1.728.431,58                  |

| CONTRATADA          | COORD.            | TIPO  | SALDO 31/12/2023 (R\$) |
|---------------------|-------------------|-------|------------------------|
| FUNDAÇÃO DO ABC     | CRS LESTE         | CG    | 21.520.954,29          |
| IMED                | CAH               | CG    | 14.553.729,32          |
| INTS                | CRS SUL/CAH       | CG    | 43.064.752,19          |
| IRMÃS HOSPITAL IRAS | CRS SUL           | CV    | 3.297.020,88           |
| MONTE AZUL          | CRS SUL           | CG    | 10.072.425,31          |
| PADRE MOREIRA       | CRS LESTE         | CV    | 2.464.732,06           |
| PROSAM              | CRS OESTE         | CV    | 510.445,18             |
| QUIXOTE             | CRS SUDESTE       | CV    | 135.233,27             |
| SANTA CASA          | CAH               | CV    | 1.357.315,70           |
| SANTA MARCELINA     | CRS LESTE/CAH     | CG    | 128.380.649,04         |
| SECONCI             | CRS SUDESTE/LESTE | CG    | 53.079.147,92          |
| SIRIC               | CAH               | CG    | 17.621.918,45          |
| SPDM                | DIVERSOS          | CG/CV | 296.743.547,78         |
| USP/CEAP            | CRS OESTE         | CV    | 247.019,96             |
| <b>TOTAL</b>        |                   |       | <b>853.175.093,10</b>  |

Ao final do exercício de 2023, o saldo bancário acumulado nas contas das Organizações Sociais e entidades conveniadas totalizava R\$ 853.175.093,10 (oitocentos e cinquenta e três milhões, cento e setenta e cinco mil, noventa e três reais e dez centavos), o que corresponde a 7,34% do valor total repassado a estas instituições no exercício.

Embora parte deste montante possa ser atribuída a provisões contábeis (folha de pagamento, encargos trabalhistas, férias) e a compromissos assumidos com vencimento em janeiro de 2024, não nos é permitido proceder com nenhum juízo de valor em razão dos reiterados pedidos de informações ao setor competente e não correspondido, vez que uma parcela significativa refere-se a recursos destinados as equipes não contratadas pelas entidades parceiras.

O mecanismo de desconto por equipes não contratadas ocorre apenas no mês subsequente à prestação de contas. Por exemplo, se uma entidade apresenta a prestação de contas do mês de janeiro até 15 de fevereiro, o eventual desconto por equipes não contratadas seria efetivado apenas em abril. Esta sistemática permite que as entidades mantenham em suas contas, durante todo o exercício, volumes expressivos de recursos não utilizados conforme sua finalidade original.

Ao término do exercício financeiro, verifica-se um acúmulo substancial de recursos que, presume-se que tenham percorrido todo o ciclo de execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento), uma vez que os órgãos fazendários registram estes valores como efetivamente aplicados em suas finalidades originais.

Posteriormente, a SMS frequentemente autoriza a reprogramação desses recursos, permitindo que valores inicialmente destinados a despesas de custeio sejam redirecionados para investimentos. Este procedimento contraria as normas de finanças públicas, que estabelecem clara distinção entre:

- **Despesas de Custeio (Correntes):** Destinadas à manutenção operacional dos serviços, incluindo gastos com pessoal, materiais de consumo e serviços continuados.
- **Despesas de Investimento (Capital):** Direcionadas à ampliação da infraestrutura, aquisição de equipamentos permanentes e outras aplicações que incrementam o patrimônio público.

A realocação de recursos entre estas categorias, sem a devida autorização legislativa e sem revisão formal dos planos de trabalho, configura desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, em desacordo com os princípios orçamentários estabelecidos na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

## **Análise das Despesas Institucionais**

As despesas institucionais constituem um componente específico dos gastos realizados pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS) e entidades conveniadas com a SMS. Estas despesas, também denominadas "despesas de rateio", referem-se a custos administrativos da sede das organizações que são financiados com recursos públicos transferidos mediante contratos de gestão, convênios e outros instrumentos de parceria.

**É importante destacar que a SMS, ao não disponibilizar as informações requeridas pela COFIN, tanto a composição detalhada do saldo bancário quanto o detalhamento das despesas institucionais, não permitiu uma avaliação acerca da destinação dos recursos financeiros mantidos em saldos bancários, ao término do exercício financeiro (31/12), nas contas das entidades contratadas, comprometendo significativamente a transparência e o efetivo controle social sobre os recursos públicos destinados à saúde.**

O arcabouço jurídico-normativo e a jurisprudência dos órgãos de controle estabelecem diretrizes precisas sobre a matéria:

### **1. Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP):**

- A Instrução Normativa nº 01/2019 determina que despesas administrativas das OSS devem ser discriminadas detalhadamente e justificadas tecnicamente, não podendo configurar enriquecimento indireto da entidade.

## **2. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP):**

- O Comunicado SDG nº 16/2018 orienta que recursos transferidos a entidades do terceiro setor deve ser integralmente aplicados no objeto pactuado, sendo inadmissível o financiamento de despesas estranhas ao ajuste.
- A Súmula nº 41 veda expressamente o custeio de despesas impróprias, excessivas ou sem vinculação direta com o objeto da parceria.

## **3. Tribunal de Contas da União (TCU):**

- O Acórdão nº 3239/2013-Plenário considera irregular a previsão de taxa de administração em contratos administrativos, por incompatibilidade com o regime de empreitada e com a remuneração por preço certo.
- O Acórdão nº 2057/2016-Plenário veda o pagamento de despesas administrativas com recursos de convênios quando tais despesas não guardam relação direta com a execução do objeto.

## **4. Legislação de Licitações e Contratos:**

- Tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 não contemplam a possibilidade de pagamento de despesas institucionais ou taxas administrativas desvinculadas do objeto contratual.

## **5. Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998):**

- Apesar de conferir flexibilidade gerencial, não autoriza expressamente o pagamento de despesas institucionais, exigindo que recursos transferidos sejam aplicados exclusivamente no cumprimento das metas contratuais.

Contrariando este entendimento consolidado, a SMS instituiu, por meio da Portaria nº 127, de 7 de março de 2023, um limite para despesas institucionais, fixado em 3% do valor mensal da parceria, posteriormente revogada pela Portaria nº 555, de 13 de setembro de 2023 estabelecendo 3,5% para coordenação técnica administrativa, conforme estabelecido no plano de trabalho, considerando apenas as despesas de custeio.

Esta medida, embora busque disciplinar a matéria, acaba por legitimar uma prática contestada pelos órgãos de controle, ao admitir formalmente a existência e o financiamento público de despesas institucionais (despesas de rateio). Considerando que as OSS podem utilizar parcela dos recursos transferidos para custeio de sua estrutura administrativa central, torna-se imperativa a comprovação detalhada destes gastos,

mediante documentação fiscal e contábil, em observância aos princípios da transparência e da prestação de contas.

A COFIN formulou reiteradas solicitações à SMS para acesso a informações detalhadas sobre os saldos bancários e as despesas institucionais das entidades parceiras. Entretanto, estas demandas não foram adequadamente atendidas, o que configura violação do princípio da transparência e do dever de prestação de contas, estabelecidos na Lei Complementar nº 141/2012 e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

#### **RECOMENDAÇÕES DA COFIN**

Em sua última reunião ordinária, realizada em 11/06/2025, a COFIN deliberou pela recomendação de **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** do RAG 2023, estabelecendo as seguintes recomendações específicas:

#### **Quanto aos Saldos Bancários:**

1. **Implementação de Sistema de Monitoramento em Tempo Real:** Recomenda-se que a SMS desenvolva e implemente uma plataforma tecnológica que permita o acompanhamento em tempo real dos saldos bancários das Organizações Sociais e entidades conveniadas, garantindo transparência e controle efetivo dos recursos públicos transferidos.
2. **Protocolo de Devolução Periódica de Recursos:** Estabelecimento de um mecanismo formalizado para devolução mensal ou trimestral dos recursos não utilizados pelas entidades parceiras, especialmente aqueles referentes a equipes não contratadas, evitando o acúmulo de saldos elevados nas contas bancárias.
3. **Notificação Sistemática aos Órgãos de Controle:** Implementação de um fluxo de comunicação periódica aos órgãos da Fazenda Municipal, Estadual e Federal sobre os saldos remanescentes nas contas das entidades parceiras, assegurando transparência na execução orçamentária e prevenindo a caracterização indevida destes recursos como efetivamente aplicados em suas finalidades originais.

#### **Quanto às Despesas Institucionais:**

1. **Auditoria:** Determine a Divisão de Auditoria do SUS lotada na SMS que examine, de forma abrangente e detalhada, todas as despesas institucionais realizadas pelas Organizações Sociais nos últimos cinco exercícios financeiros, avaliando sua conformidade com a legislação vigente e com os planos de trabalho aprovados.
2. **Revisão Normativa da Portaria SMS nº 127/2023:** Que a SMS promova uma revisão técnica e jurídica da Portaria nº 127/2023, posteriormente revogada pela Portaria nº 555, de 13 de setembro de 2023 estabelecendo 3,5% para coordenação técnica administrativa, adequando-a às determinações dos órgãos de controle e estabelecendo parâmetros mais rigorosos para a comprovação e fiscalização das despesas institucionais, incluindo a exigência de detalhamento analítico de cada item de despesa.

3. **Plataforma de Transparência Dedicada:** Desenvolvimento e implementação de uma plataforma digital específica para divulgação detalhada de todas as despesas institucionais realizadas pelas entidades parceiras, com atualização mensal e disponibilização de funcionalidades avançadas de consulta pública, em conformidade com os princípios da transparência ativa.

### **NOTIFICAÇÃO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES**

Considerando os apontamentos contidos neste relatório, na hipótese de irregularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos às Organizações Sociais, a COFIN recomenda a notificação formal dos seguintes órgãos e instituições:

- Ministério da Saúde
- Fundo Nacional de Saúde
- Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS)
- Conselho Nacional de Saúde
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
- Tribunal de Contas do Município de São Paulo
- Tribunal de Contas da União
- Ministério Público do Estado de São Paulo
- Câmara Municipal de São Paulo

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Homologo a Resolução nº 03/2025, de 12 de junho de 2025, nos termos da legislação vigente.