



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

## NOTA TÉCNICA Nº 03/2022-DEAS/SECEX

**Assunto:** Orientações aos jurisdicionados do Tribunal acerca da elaboração do Plano Plurianual (PPA) na área da saúde.

**Função de governo envolvida:** Saúde.

## MOTIVAÇÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS,

**Considerando** as diretrizes constitucionais sobre a elaboração do PPA;

**Considerando** que a Lei Orgânica do SUS – Lei nº 8080/1990 estabelece como atribuição aos entes da federação a elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde em conformidade com o plano de saúde;

**Considerando** as normatizações legais e infralegais do processo de planejamento do SUS;

**Considerando** a jurisdição do TCE-AM conforme definido no Título I Capítulo II da LOTCE-AM;

**EMITE A PRESENTE NOTA TÉCNICA**, orientando ao Estado do Amazonas e aos Municípios observarem os seus termos quando da elaboração de seus PPA's.

## OBJETIVOS

- 1) Organizar, padronizar e aprimorar a elaboração do plano plurianual na área da saúde;
- 2) Estimular a tecnicidade no planejamento e elaboração do orçamento da saúde pública;
- 3) Fomentar a transparência do orçamento público;
- 4) Possibilitar ao TCE-AM realizar a avaliação das políticas públicas de saúde conforme definido no Art. 1º, inciso VI da LOTCE-AM.

## PLANO PLURIANUAL

1. Segundo a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual deve, **obrigatoriamente**, trazer o anexo da área da saúde contendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



## Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

2. O anexo deve ser organizado por programas que articulem um conjunto de ações que concorram para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.
3. As ações<sup>1</sup> são “operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros. As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais”.
4. A Portaria MPOG nº 42/1999 traz os seguintes conceitos para projeto, atividade e operações especiais:
  - ✓ Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
  - ✓ Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
  - ✓ Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

## PLANEJAMENTO DO SUS

5. Destaca-se que o planejamento no SUS é de responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o Manual de Planejamento no SUS do Ministério da Saúde.
6. Segundo a Portaria de Consolidação nº1/2017, são instrumentos de planejamento da saúde o Plano de Saúde, Programações Anuais e Relatórios de Gestão, os quais devem estar compatíveis com os instrumentos de planejamento e orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).
7. O Plano de Saúde é a base para a elaboração do PPA na área da saúde, pois é o instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS. O plano traz as diretrizes, objetivos, metas e

<sup>1</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao setor Público, 9ª edição.



## Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

indicadores para o período de 4 anos. Ele deve ser construído para o atendimento das necessidades de saúde da população que foram identificadas pelos órgãos de saúde do ente quando da análise situacional e dos determinantes e condicionantes da saúde em seu território. As diretrizes do plano de saúde devem ser propostas e aprovadas em conferência de saúde e apreciadas pelos conselhos de saúde.

8. É importante que os entes durante o processo de planejamento, que abrange a elaboração do plano de saúde, trabalhem no desenho de programas e ações com o objetivo de atenderem os objetivos propostos e alcancem as metas pactuadas para os indicadores de saúde aprovados em âmbito regional e/ou local. Ao construírem os indicadores de saúde os entes devem seguir as orientações do Ministério da Saúde na Nota Técnica nº 20/2021-DGIP/SE/MS.

9. Quando da elaboração do PPA os entes devem trazer um anexo da área da saúde. O anexo deve conter uma análise geral da saúde em seu território. Além disso, ele deve trazer os programas e ações que irão concorrer para o alcance das metas dos indicadores de saúde pactuados durante o processo de planejamento. Os indicadores serão utilizados para avaliar a efetividade das ações governamentais na área da saúde.

10. Em complemento ao PPA o ente deve elaborar um “memorial descritivo dos programas e ações orçamentárias” que serão executados ao longo da vigência do PPA. Com relação aos programas o descritivo de trazer, no mínimo, o órgão responsável pela execução do programa; objetivo do programa; os motivos que levaram a criação daquele programa e; os indicadores e metas anuais que mensurarão a efetividade do programa. Em relação às ações orçamentárias deverão constar, no mínimo, o(s) órgão(s) responsável(is) pela execução orçamentária; a função; a subfunção; a finalidade; o tipo da ação: se atividade, projeto ou operações especiais; o produto e; a descrição das ações que serão realizadas no escopo da ação orçamentária.

### CASO FICTÍCIO: MUNICÍPIO SOL AMARELO - Exemplo de Programa da Saúde no PPA

11. O **Apêndice I** traz, a título de exemplo, a configuração hipotética de um programa na área da saúde do PPA 2022-2025 de um Município que vamos chamar de ‘Sol Amarelo’.

12. O **Apêndice II** traz, a título de exemplo, o memorial descritivo de um programa e suas ações orçamentárias do PPA 2022-2025 do Município de “Sol Amarelo” na área da saúde.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

### APÊNDICE I

#### EXEMPLO DE PROGRAMA DO PPA DO MUNICÍPIO DE "SOL AMARELO"

| PROGRAMA: Programa "A"                  |  |  |  |
|---|--|--|--|
| RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA:              | identificar as unidades orçamentárias, gestoras ou administrativas executoras das ações do programa. |  |  |
| OBJETIVO DO PROGRAMA:                   | atender a demanda "abc" da população.  |  |  |
| VALOR DO PROGRAMA:<br>R\$ 12.000.000,00 | DESPESAS CORRENTES:<br>R\$ 10.000.000,00   | DESPESAS DE CAPITAL:<br>R\$ 2.000.000,00 |  |
| INDICADORES                             | DATA   | ÍNDICES                                  | ÍNDICES PREVISTOS AO FINAL DO PPA (2025)   |
| Indicador 1                             | 31/12/2021   | X  | 1,5 X                                      |
| Indicador 2                             | 31/12/2021   | Y  | 0,7 Y                                      |
| AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS                     | PRODUTOS   | METAS                                    | PERÍODO 2022-2025                          |
| Ação 1                                  | Produto 1  | Física:                                  | Quantidade do produto 1                    |
|   |  | Financeira:                              | Valor quadrienal para realizar o produto 1 |
| Ação 2                                  | Produto 2  | Física:                                  | Quantidade do produto 2                    |
|   |  | Financeira:                              | Valor quadrienal para realizar o produto 2 |
| Ação 3                                  | Produto 3  | Física:                                  | Quantidade do produto 3                    |
|   |  | Financeira:                              | Valor quadrienal para realizar o produto 3 |

↳ Neste caso fictício, o Município de SOL AMARELO criou o "Programa A" na área da saúde. As unidades orçamentárias, gestoras ou administrativas são aquelas a quem competem executar as "Ações 1 a 3" do programa sendo incluído nesse rol a própria secretaria municipal de saúde, as entidades da administração indireta a ela vinculadas e demais unidades gestoras ou administrativas na área da saúde existentes no município.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**

- ↪ O município prevê que em 4 anos serão necessários R\$ 12.000.000,00 para executar as Ações 1 a 3 do “Programa A”. Desse total, R\$ 10.000.000,00 serão gastos em despesas correntes (custeio) e R\$ 2.000.000,00 em despesas de capital (investimentos).
- ↪ O objetivo do “**Programa A**” é atender uma necessidade de saúde da população que denominamos “abc” que fora identificada quando da análise situacional na área da saúde do município e que consta no Plano Municipal de Saúde conforme proposta aprovada na conferência municipal de saúde e conselho municipal de saúde.
- ↪ Os **Indicadores “1” e “2”** - pactuados regionalmente - vão ser utilizados para medir a efetividade das **Ações “1” a “3”**. Essas ações vão gerar os **produtos “1”, “2” e “3”** (meta física: bens, serviços e outros resultantes de cada ação) e consumir recursos (meta financeira: valor a ser gasto com cada ação no período de 4 anos) e devem ser desenhadas para atender àquela demanda social denominada “abc” na área da saúde.
- ↪ Para avaliar a efetividade do “**Programa A**”, o município tomou como referência os índices (X e Y) dos indicadores “1” e “2” na data de 31/12/2021, último dia de vigência do Plano Municipal de Saúde e PPA da gestão anterior. Com base nesses índices o Município pretende, ao final dos 4 anos da vigência do PPA (ano de 2025), aumentar o índice do indicador “1” em 50% (1,5 X) e reduzir o índice do indicador “2” em 30% (0,7 Y).

**IMPORTANTE!**

A ideia do quadro relativo ao “**Programa A**” acima deve ser replicada para todos os demais programas da área da saúde do PPA a ser executado pelo município nos próximos 4 anos.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

APÊNDICE II

DESCRIPTIVO DOS PROGRAMAS E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE “SOL AMARELO”

| PROGRAMA  |                   |            |  |       |        |       |
|---|-------------------|------------|--|-------|--------|-------|
| <b>Programa:</b> “Programa A” – 1234 (código 1234 foi atribuído ao Programa A no PPA e o mesmo código identificará esse programa na LOA).   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Órgão (s) responsável (is):</b> identificar as unidades orçamentárias e/ou gestoras que executarão as ações orçamentárias do Programa A.   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Objetivo do programa:</b> o que se pretende com a criação do Programa A.   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Justificativa do programa:</b> descrição dos motivos que levaram a criação do Programa A.  |                   |            |  |       |        |       |
| INDICADORES   |                   |            |  |       |        |       |
| INDICADOR 1   |                   |            |  |       |        |       |
| Índice de referência  | Unidade de medida | Data       | 2022   | 2023  | 2024   | 2025  |
| X   | Número absoluto   | 31/12/2021 | 1,1 X  | 1,2 X | 1,45 X | 1,5 X |
| INDICADOR 2   |                   |            |  |       |        |       |
| Índice de referência  | Unidade de medida | Data       | 2022   | 2023  | 2024   | 2025  |
| Y   | Número absoluto   | 31/12/2021 | 0,9 Y  | 0,8 Y | 0,75 Y | 0,7 Y |
| AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>AÇÃO:</b> Ação 1 – 0001 (código 0001 identifica a ação orçamentária denominada “Ação 1” no PLOA)   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Órgão (s) responsável (is):</b> identificar as unidades orçamentárias e/ou gestoras que executarão a ação orçamentária denominada “Ação 1”.  |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Função:</b> 10   |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Subfunção:</b> 301 (subfunção de acordo com a área em que se dará a execução orçamentária dentro da função saúde, sendo possível, em casos específicos, o uso de subfunções estranhas à função saúde). |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Finalidade:</b> descrever o que se pretende com a ação orçamentária “Ação 1”.  |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Tipo de ação:</b> identificar se se trata de projeto; atividade ou operações especiais.  |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Descrição:</b> descrever as ações que serão realizadas no escopo da ação orçamentária “Ação 1” que concorrerão para o alcance das metas dos indicadores “1” e “2”.                                     |                   |            |  |       |        |       |
| <b>Produto:</b> Produto 1 (bens, serviços etc resultantes da “Ação 1”)  |                   |            | <b>Unidade de medida:</b> (número absoluto, porcentagem, razão etc.) |       |        |       |
| <b>AÇÃO:</b> Ação 2 – 0002 (código 0002 identifica a ação orçamentária denominada “Ação 2” no PLOA)   |                   |            |  |       |        |       |



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

|   |  |
|---|--|
| <b>Órgão (s) responsável (is):</b> identificar as unidades orçamentárias e/ou gestoras que executarão a ação orçamentária denominada “Ação 2”.  |  |
| <b>Função:</b> 10   |  |
| <b>Subfunção:</b> 301 (subfunção de acordo com a área em que se dará a execução orçamentária dentro da função saúde, sendo possível, em casos específicos, o uso de subfunções estranhas à função saúde). |  |
| <b>Finalidade:</b> descrever o que se pretende com a ação orçamentária “Ação 2”.  |  |
| <b>Tipo de ação:</b> identificar se se trata de projeto; atividade ou operações especiais.  |  |
| <b>Descrição:</b> descrever as ações que serão realizadas no escopo da ação orçamentária “Ação 2” que concorrerão para o alcance das metas dos indicadores “1” e “2”.                                     |  |
| <b>Produto:</b> Produto 2 (bens, serviços etc resultantes da “Ação 2”)  | <b>Unidade de medida:</b> (número absoluto, porcentagem, razão etc.) |
| <b>AÇÃO:</b> Ação 3 – 0003 (código 0003 identifica a ação orçamentária denominada “Ação 3” no PLOA).  |  |
| <b>Órgão (s) responsável (is):</b> identificar as unidades orçamentárias e/ou gestoras que executarão a ação orçamentária denominada “Ação 3”.  |  |
| <b>Função:</b> 10   |  |
| <b>Subfunção:</b> 301 (subfunção de acordo com a área em que se dará a execução orçamentária dentro da função saúde, sendo possível, em casos específicos, o uso de subfunções estranhas à função saúde). |  |
| <b>Finalidade:</b> descrever o que se pretende com a ação orçamentária “Ação 3”.  |  |
| <b>Tipo de ação:</b> identificar se se trata de projeto; atividade ou operações especiais.  |  |
| <b>Descrição:</b> descrever as ações que serão realizadas no escopo da ação orçamentária “Ação 3” que concorrerão para o alcance das metas dos indicadores “1” e “2”.                                     |  |
| <b>Produto:</b> Produto 3 (bens, serviços etc resultantes da “Ação 3”)  | <b>Unidade de medida:</b> (número absoluto, porcentagem, razão etc.) |

**IMPORTANTE!**

A ideia do quadro “DESCRITIVO DOS PROGRAMAS E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS” relativo ao “Programa A” acima deve ser replicada para todos os demais programas da área da saúde do PPA a ser executado pelo município nos próximos 4 anos.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

## REFERÊNCIAS

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Constituição do Estado do Amazonas;
- Lei nº 8080/1990;
- Lei nº 8142/1990;
- Lei nº 2423/1996 - Lei Orgânica do TCE-AM;
- Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 01/2017;
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição;
- Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão;
- Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão *comentada* e;
- Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001.

## DÚVIDAS E INFORMAÇÕES

Em caso de dúvidas e informações, contatar o endereço eletrônico: [secex@tce.am.gov.br](mailto:secex@tce.am.gov.br)

\*\*\*\*\*

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Departamento de Auditoria em Saúde