

TRANSFERÊNCIA E TRANSPOSIÇÃO DE SALDOS NO SUS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA SOBRE A LEI COMPLEMENTAR Nº 171/2023 EM MINAS GERAIS

Augusto de Souza Rodrigues¹; Fernando Batista Pereira².

¹Universidade Federal de Alfenas, Varginha, Minas Gerais, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/0393694055406275>

²Universidade Federal de Alfenas, Varginha, Minas Gerais, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/9306064425709874>

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal em saúde. Gestão orçamentária municipal. Financiamento público da saúde.

DOI: 10.47094/IIICOLUBRASMU.2026/RE/17

INTRODUÇÃO

O financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado sobre bases tripartites entre União, estados e municípios pela Lei Complementar 141/2012, enfrenta desafios históricos relacionados à rigidez orçamentária, à fragmentação da gestão e às desigualdades regionais. A obrigatoriedade de destinação de 15%, 12% e 15% dos recursos à saúde, por parte de União, estados e municípios, respectivamente (Brasil, 1990), convive com mecanismos insuficientes para a utilização eficiente dos saldos financeiros acumulados nos Fundos Municipais de Saúde.

Contudo, as dificuldades financeiras, a rigidez orçamentária e as desigualdades regionais ainda configuram obstáculos expressivos para o pleno funcionamento do SUS (Paim et al., 2011).

A promulgação da Lei Complementar (LC) nº 171/2023, no estado de Minas Gerais, representa uma resposta inovadora a esse cenário. A norma autoriza a transposição e transferência de saldos constantes e financeiros dos Fundos Municipais de Saúde provenientes de repasses da Secretaria de Estado de Saúde, flexibilizando o uso de recursos que estavam juridicamente paralisados e ampliando a autonomia dos gestores municipais.

OBJETIVO

Analisar a produção acadêmica e institucional sobre a transposição e transferência de saldos financeiros no SUS à luz da Lei Complementar nº 171/2023 de Minas Gerais, avaliando suas inovações para a gestão orçamentária e a aplicabilidade de recursos nos serviços de saúde, além de identificar lacunas teóricas e metodológicas na literatura.

METODOLOGIA

A pesquisa adota a metodologia de revisão sistemática da literatura, conforme Chueke e Amatucci (2022). Para conferir maior rigor e transparência, foi utilizado o método PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analysis), amplamente reconhecido nas ciências da saúde e em áreas correlatas (Liberati et al., 2009).

A busca foi realizada em dezembro de 2024, com refinamentos até janeiro de 2026, nas bases de dados Web of Science e Scopus, com descritores relacionados ao financiamento, à transferência de recursos e ao SUS. O processo foi organizado em quatro fases: identificação, seleção, elegibilidade e inclusão. Foram incluídos artigos em periódicos revisados por pares, documentos institucionais e legislações pertinentes ao financiamento do SUS nos idiomas português, inglês e espanhol. Os dados extraídos foram organizados em planilha eletrônica, contemplando autoria, ano, base de dados, objetivos, metodologia e principais achados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A aplicação do método PRISMA resultou na seleção de 25 artigos publicados entre 2000 e 2024, de 93 autores distintos. A análise temática do corpus identificado permite organizar os achados em torno de três eixos convergentes: as dinâmicas do financiamento tripartite do SUS, as desigualdades regionais na alocação de recursos e os impactos das mudanças normativas sobre a gestão orçamentária em saúde.

A LC nº 171/2023 surgiu de projeto de autoria coletiva de 40 parlamentares da assembleia Legislativa de Minas Gerais, fundamentado no argumento de que os municípios mineiros já executavam, em relação aos repasses federais, procedimentos similares de aproveitamento de saldos remanescentes. A lacuna existia especificamente para os recursos de origem estadual, que representam a maior parcela dos saldos acumulados nos fundos municipais (ALMG, 2023). A norma estabelece que municípios que tenham cumprido os objetos e compromissos previamente estabelecidos podem transpor ou transferir os saldos remanescentes; em caso de descumprimento, a operação é permitida somente se demonstrada a impossibilidade material ou a desnecessidade da ação prevista.

Do ponto de vista da execução orçamentária, a LC nº 171/2023 rompe com a lógica que impunha que recursos repassados para finalidades específicas permanecessem atrelados a essas finalidades mesmo quando inviáveis. A exigência de inclusão dos recursos na Programação Anual de Saúde e na Lei Orçamentária Anual assegura que a flexibilização não signifique ausência de planejamento — alinhando-se ao que Jaccoud e Vieira (2018) denominam de autonomia municipal, condicionada a requisitos de planejamento e prestação de contas, capaz de aumentar a eficiência alocativa do sistema.

A revisão sistemática revela que a literatura sobre financiamento do SUS é extensa no que se refere aos mecanismos de transferência intergovernamental e às desigualdades

regionais, mas apresenta lacunas significativas quanto aos mecanismos específicos de transposição e carregamento de saldos entre exercícios. A ausência de avaliação empírica dos efeitos da LC nº 171/2023 sobre a continuidade e a qualidade dos serviços de saúde representa campo fértil para investigações futuras.

Do ponto de vista do federalismo sanitário, conforme Lima e Viana (2011), às múltiplas realidades regionais fazem necessário o fortalecimento da lógica territorial no processo de formulação de políticas de saúde e planejamento.

A literatura revisada também destaca os impactos das mudanças na regulamentação do financiamento sobre a organização dos serviços de saúde. Silva et al. (2024), ao analisar as transferências por emendas parlamentares do Ministério da Saúde aos municípios entre 2015 e 2021, identificaram que essa modalidade de repasse, embora crescente e expressiva — representando 9,5% do total das transferências federais no período —, apresenta características de maior instabilidade e variação per capita em comparação com as transferências regulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstrou que a Lei Complementar nº 171/2023 representa inovação normativa de relevância para o federalismo sanitário mineiro. Ao autorizar a transposição e transferência dos saldos constantes e financeiros dos Fundos Municipais de Saúde, condicionadas a requisitos de transparência, planejamento e controle social, a norma propõe solução juridicamente criativa e administrativamente responsável para um problema histórico da gestão orçamentária da saúde pública. O potencial de desbloqueio de recursos para os 853 municípios mineiros representa a possibilidade concreta de ampliação do acesso à saúde para populações atendidas pelo SUS.

A revisão sistemática pelo método PRISMA evidenciou a escassez de produção científica específica sobre a transposição de saldos em âmbito estadual — resultado que constitui, em si mesmo, contribuição relevante: sinaliza um campo fértil de investigação cuja exploração é urgente. As limitações identificadas — descarte da base PubMed por problemas técnicos, ausência de avaliação formal de risco de viés e não registro prévio do protocolo em plataformas como o PROSPERO — apontam caminhos para o aprimoramento de pesquisas futuras.

Conclui-se que a LC nº 171/2023 pode contribuir para a superação da rigidez orçamentária historicamente associada ao financiamento do SUS e para a ampliação da autonomia dos gestores municipais. A experiência mineira pode servir de referência para outras unidades federativas interessadas em modernizar a gestão orçamentária de seus sistemas de saúde, abrindo perspectivas para um sistema público de saúde mais equânime, eficiente e sustentável. Recomenda-se, como agenda de pesquisa, a avaliação empírica dos efeitos concretos da norma sobre a continuidade, qualidade e equidade dos serviços

de saúde prestados nos municípios da Superintendência Regional de Saúde de Alfenas e, por extensão, ao conjunto do território mineiro.

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

CHUEKE, Gabriel Vouga; AMATUCCI, Marcos. Métodos de sistematização de literatura em estudos científicos. *Internext*, v. 17, n. 2, p. 284–292, 2022.

JACCOUD, Luciana; VIEIRA, Fabíola Sulpino. Desafios para a coordenação intergovernamental do SUS. Brasília: Ipea, 2018.

LIBERATI, Alessandro et al. The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses. *PLoS Medicine*, v. 6, n. 7, e1000100, 2009.

LIMA, Luciana Dias de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Descentralização, regionalização e instâncias intergovernamentais no Sistema Único de Saúde. Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil. Rio de Janeiro, 2011.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 171, de 9 de maio de 2023. Dispõe sobre a transposição e a transferência dos saldos constantes dos Fundos de Saúde dos municípios. Belo Horizonte: ALMG, 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. Resolução SES/MG nº 9.027, de 26 de setembro de 2023. Belo Horizonte: SES-MG, 2023.

PAIM, Jairnilson Silva et al. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

SILVA, André Schimidt da et al. Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 7, 2024.