

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO SUBSTITUTO RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, ALBERTO SEVILHA, PALMAS - TO.

REFERENTE AO PROCESSO Nº 12.743/2019

Senhor Conselheiro/Relator,

Em atenção ao **Relatório de Auditoria de Regularidade nº 12/2020 do Fundo Municipal de Saúde**, realizado no período de janeiro a agosto de 2019, relativo ao **Processo nº 12.743/2019**, venho via do presente prestar as seguintes informações:

Ana Paula Pereira Braga de Lima, já devidamente qualificado nos autos em referência, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com o costumeiro respeito e acatamento, apresentar justificativas acerca do questionamento apontados no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 12/2020, nos termos a seguir delineados.

Preliminarmente cabe esclarecer quanto as definições sobre o Fundos, público e especial.

O fundo especial deve ser analisado à luz do Direito Financeiro, estando, portanto, definido na Lei no 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que dispõe:

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Mais adiante ainda dispõe:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Conclui-se que, sendo o fundo o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, constitui-se tão somente em unidade contábil ou orçamentária sem personalidade jurídica própria.

Para avaliar esse entendimento, que é pacífico e consolidado no Direito Financeiro, veja os ensinamentos de Flávio Cruz (2001), em seus “Comentários à Lei no 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro”:

Fundo não é uma entidade jurídica, [...], é um tipo de gestão administrativa e financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com ele relacionados.

.....
O fundo não possui personalidade jurídica própria, vinculando-se ao órgão a que pertença...

O fundo é a unidade de natureza contábil, ou unidade orçamentária, destinada à realização de determinados objetivos ou serviços que, embora seja caracterizada por manter contabilidade destacada do ente público ao qual está vinculado, do ponto de vista administrativo, se submete aos ditames desse mesmo ente, até porque qualquer ato administrativo a ser realizado com recursos do fundo é feito em nome do ente público, tendo em vista que o fundo não se constitui em pessoa jurídica.

Assim com a utilização da unidade gestora Secretaria de Saúde no município de Palmas, a partir do ano 2018, percebeu-se que o fundo municipal de saúde perdeu a características de fundo público “com personalidade jurídica” retomando as características iniciais, de natureza meramente contábil ou de unidade orçamentária, sem personalidade jurídica, ou seja, quem irá executar os recursos provindos do Fundo Municipal de Saúde é a Secretaria de Saúde. Mais respeitando toda a vinculação dos seus recursos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os fundos de qualquer natureza só poderão ser criados por meio de lei específica aprovada pelo Poder Legislativo, independente da esfera de governo.

Art.167 – São vedados:

[...] IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

O parágrafo 3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), originário da Emenda Constitucional 29, prevê que os recursos destinados ao setor 21 Fundos Públicos: Criação e Operacionalização Saúde deverão ser movimentados por meio de fundo de saúde, acompanhado e fiscalizado pelo respectivo Conselho de Saúde:

§ 3º – Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado

e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no Art. 74 da Constituição Federal.

E isto de fato acontece, os recursos são percebidos pelo fundo, executados pela Secretaria, pelo motivo já mencionado, da falta de personalidade jurídica do fundo em executivas (empenho, liquidação) e o pagamento realizado pelo fundo, ou seja, todas as ações voltadas para saúde, estão plenamente sendo realizada em conformidade

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição de 1988, em seus arts. 196 a 200, e regulamentado pela Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e pelo Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994.

Assim, a legislação do SUS, criado pela CF 88, artigos 196 a 200 regulamentado pela Lei 8.080, de 19/09/1990 entre outras, exige a existência de fundo municipal de saúde para o recebimento e movimentação de recursos destinados à saúde pública, contemplando os recursos oriundos da União, do Estado e do Município, o que não significa dizer que os fundos de saúde serão necessariamente ordenadores de despesas, pois, para a constituição desses fundos, se aplica o mesmo dispositivo legal mencionado (Lei no 4.320/1964).

Nesse contexto, a Prefeitura de Palmas criou o Fundo Municipal de Saúde pela Lei nº 141, de 20 de dezembro de 1991, definindo ainda as atribuições de competência da Secretaria Municipal de Saúde. Em consonância, publicou a Lei nº 1.626, de 12 de agosto de 2009, que estabelece as normas de gestão e aplicação do Fundo Municipal de Saúde e posterior alterações a mesma, constituída como unidade orçamentária nos moldes do art. 71 e seguintes da Lei n 4.320/64.

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 teve a finalidade de regulamentar o financiamento da Saúde e à aplicação dos recursos financeiros. Em seu art. 14 a necessidade de instituição dos fundos de saúde entes federados como unidades orçamentárias e gestoras dos recursos destinados ao SUS:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Por essa razão, o Fundo de Saúde demonstra a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Em razão da vinculação das receitas, o fundo de saúde realiza a alocação dos recursos para as despesas das ações e serviços de saúde, de acordo com o Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) obedecendo ainda a Lei Complementar no 141/2012 e à Programação Anual Saúde do Município, as quais deverão estar organizadas e realizadas por bloco de gestão, conforme definido pelo Ministério da Saúde.

Ademais, todas as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Município de Palmas são financiadas com recursos movimentados por meio do fundo de saúde, alocando inclusive o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes da federação devem aplicar em ações e serviços de saúde -ASPS.

Esse entendimento se justifica pois, visam o rastreamento dos recursos transferidos, a serem repassados de forma automática, sob a modalidade fundo a fundo, em conta única ou específica para cada bloco de financiamento, para as ações e serviços de saúde, com seu respectivo monitoramento e controle, conforme Portaria nº 204, de 24 de janeiro de 2007.

Pelo Decreto Municipal nº 1.269, de 30 de junho de 2016, definiu a organização, funcionamento, operacionalização e prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde. Assim, o fundo municipal de saúde “não contrata com pessoa física nem jurídica”, ele não executa despesa; portanto, não ordena a emissão de empenhos, podendo, entre tanto, liquidar os empenhos, a fim de que a tesouraria municipal efetue o pagamento. Essa atribuição caberá aos órgãos descentralizados destinados a esse fim.

Cabe esclarecermos, que a partir de 2018 a gestão dos recursos orçamentário e financeiros do sistema de saúde no município de Palmas ocorrem de forma descentralizada, conforme previsão na Lei Orçamentária Anual e do Decreto Municipal Nº 1.269/2016, apresentada da seguinte forma:

- UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, que detém as receitas;
- UG: 8600 -Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS e UG:9500 - Fundação Escola de Saúde de Palmas- FESP que executam as despesas com ações e serviços de saúde.

Art. 3º Para fins de estruturação e organização da execução financeira e orçamentária, entende-se que:

I - Fundo Municipal de Saúde: constitui-se Unidade Orçamentária e Gestora (UGFMS) de natureza contábil dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde sob responsabilidade de gestão municipal do Sistema Único de Saúde;

II - Secretaria Municipal da Saúde: constitui-se Unidade Gestora Responsável e Executora dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, alocados no Fundo Municipal de Saúde, sendo o Secretário Municipal da Saúde designado ordenador de despesa e responsável por todas as ações ou omissões a que derem causa no exercício da competência delegada;

III - Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas: constitui-se Unidade Gestora Executora (UGE-FESP-Palmas) dos recursos a ela destinados, para o cumprimento de suas atividades legais dentro do Sistema Único de Saúde, dos créditos orçamentários e financeiros oriundos do Fundo Municipal de Saúde a ela destinados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente de acordo com seus objetivos legais.

Dessa forma, mantêm-se atendidas as prerrogativas legais exigidas as quais definem em lei própria municipal a constituição, a estruturação, a organização e a operacionalização do fundo municipal de saúde, como unidade gestora dos recursos financeiros da saúde, o que significa que o fundo deverá apenas executar os recursos financeiros e suas unidades descentralizadas executam as despesas com ações e serviços de saúde em consonância ao o

Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) ,a Lei Complementar no 141/2012 e à Programação Anual Saúde do Município.

Portanto, não houve erro de contabilização conforme demandado nesta auditoria cuja execução das despesas ações e serviços de saúde poderão ser verificadas nos registros da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª remessas da Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Escola de Saúde.

Palmas - TO, aos dias 20 de julho de 2020.

Ana Paula Pereira Braga de Lima
Contadora
CRC 002171/O -9