



- 1.PROCESSO Nº:** 4272/2021
2.CLASSE/ASSUNTO 4.Prestação de Contas/**12.Prestação de Contas de Ordenador - 2020**
3.RESPONSÁVEL(eis) Ana Paula Pereira Braga de Lima
Daniel Borini Zemuner
4. ORIGEM Fundo Municipa de Saúde de Palmas - TO
6. Distribuição: Sexta Relatoria

ANÁLISE DE DEFESA Nº 400/2022

Em cumprimento ao que determina, o Art. 1º da Instrução Normativa nº 01/2005, em atendimento ao **Despacho nº 1350/2022-RELT6**, de 11/10/2022, esta Coordenadoria de Análise de Contas e Acompanhamento da Gestão Fiscal, após análise das justificativas apresentada pelos **citados**, através da justificativa constante aos Expedientes nº 89238/2022 e nº 9254/2022 (evento 16 e 17), juntado em 18/11/2022, informa que:

Em cumprimento ao art. 5º. Inciso IV, da Constituição Federal, foi dado ao interessado o direito de defesa, consoante nas Citações:

Citação nº 5/2022/RELT6 – Daniel Borini Zemuner

Citação nº 81/2022/RELT6 – Ana Paula Pereira Braga de Lima

Após atendimento da defesa e examinando os elementos contidos no presente processo e, esta Coordenadoria de Análise de Contas e Acompanhamento da Gestão Fiscal, observando o contido no Despacho nº 1350/2022-RELT6, e após exame, conferência e análise das justificativas contidas nos documentos, que deu origem aos Expedientes nº 89238/2022 e nº 9254/2022 (evento 16 e 17). Os responsáveis **Daniel Borini Zemuner e Ana Paula Pereira Braga de Lima**, acima mencionados, protocolaram **em cumprimento de diligência TEMPESTIVAMENTE em 17/11/2022**, conforme **Expedientes nº 9238 e 9254/2022 (Eventos 16 e 17)**, foram Citados pessoalmente por meio do SICOP (Sistema de Comunicação Processual - Instrução Normativa nº 01 – TCE –TO, de 07 de março de 2012), conforme **Declarações de Envio (Eventos 13 e 15)**, nos E-mails cadastrados nesta Corte (CADUN), estabelecendo os vencimentos para **17/11/2022 e 09/12/2022**.

6.3.1 Senhor **Daniel Borini Zemuner** – Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Palmas/TO, referente ao exercício financeiro de 2020, apresenta defesa sobre as



irregularidades destacadas no Relatório de Análise da Prestação de Contas nº 259/2022, conforme expediente nº 9254/2022, segue:

1. Ocorrência apontada

1. Destaca-se que houve divergência entre os índices de saúde informado ao SICAP_Contábil e SIOPS, em desconformidade ao que determina o art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. (Item 5.1 do Relatório).

1.1 Justificativa apresentada

Preliminarmente Ilustre Conselheiro 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 4.320/64, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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...

Assim, entende-se que 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Assim, a legislação do SUS, criado pela CF 88, artigos 196 a 200 regulamentado pela Lei 8.080, de 19/09/1990 entres 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).

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.

Nesse contexto, a Prefeitura de Palmas criou o Fundo Municipal de Saúde pela Lei nº 141, de 20 de dezembro de 1.991, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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 pelos 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.

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 ou liquidação dos mesmos podendo, entretanto, efetuar o pagamento pela tesouraria.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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.

Assim, em conformidade com a legislação acima mencionada temos cadastradas junto ao Tribunal de Contas as seguinte Unidades que compõem a Saúde:

- **UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, que dispõe das 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 - ASPs.**

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.

Assim, a divergência identificada no apontamento onde os percentuais diferenciam-se entre os registros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO que encontrou o percentual de 20,07% e Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS) com 21,10% refere-se as seguintes situações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

- O total das despesas de ações em saúde, devem ser contabilizadas em todas as unidades gestoras que se utilizam da função 10, ou seja, são as unidades Secretaria Municipal de Saúde, sob o CNPJ: 24.851.511/0027-14, Fundo Municipal de Saúde, CNPJ: 11.320.420/0001-71, Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas, CNPJ: 20.184.893/0001-80;

- O Relatório emitido por esta corte, não considerou as disponibilidades financeiras inscritas para cobertura das despesas executadas na função 10, nas três unidades gestoras vinculadas a gestão municipal do Sus mencionadas acima, ocasionando redução dos valores a serem contabilizados para cálculo do índice de aplicação de recursos em gastos em ações e serviços de saúde no relatório em questão, excluindo tais valores em todas as colunas do quadro “Despesas Inscritas em Restos a Pagar Sem Disponibilidade Financeira”, trazendo discrepância entre os relatórios.

Cabe ressaltar, que o Demonstrativo das Receitas e Gastos com Saúde expedido pelo Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP/Contábil – TCE/TO, não utilizou em seus cálculos as disponibilidades financeiras existentes na unidade UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, unidade em que estão destacadas todas as receitas por fonte de recursos para execução das ações e serviços de saúde. Desta forma temos a seguintes disponibilidades demonstrados no balancete de verificação da referida unidade gestora:

Fonte de Recursos	Disponibilidades de Caixa - UG 3200 (a)	Direito a receber da Unidade Tesouro - UG 3200 (b)	Valores a receber/a compensar (F)	Total de Disponibilidades (a+b)
Fonte 0010	36.943,49	10.174.442,49	0,00	10.211.385,98
Fonte 0040	4.569.266,43	216.781,34	51.836,24	4.837.884,01
TOTAL DE RECURSOS	4.606.209,92	10.391.203,83	51.836,24	15.049.269,99

Destaca-se que há de disponibilidade financeira, uma vez que as unidades apresentam ativo financeiro correspondente. Portanto, os valores mencionados “Despesas Inscritas em Restos a Pagar Sem disponibilidade Financeira não deverão ser levados em consideração no cômputo do índice de aplicação de ASPS. Contudo, os cálculos apresentados pelo Demonstrativo das Receitas e Gastos com Saúde expedido pelo Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP/Contábil – TCE/TO apresentam falhas, trazendo discrepância nas informações.

Assim, para que o cálculo correto seja aplicado deverá utilizar os dados das três unidades gestoras: Fundo de Saúde, Secretaria de Saúde e Fundação Escola de Saúde, que compõem toda as receitas e despesas com ações e serviços de saúde, apresentamos a seguinte situação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL



Fonte de Recursos	Disponibilidades de Caixa - UG 3200 (a)	Valores inscritos em Restos a Pagar Ugs: 3200/8600/9500 (b)	Valores das Consignações e Retenções Ugs: 3200/8600/9500(c)	Superávit Apurado = a-(b+c+d)
Fonte 0010.00.040	10.211.385,98	10.186.155,44	0,00	25.230,54
Fonte 0040.00.000	4.837.884,01	4.328.321,51	42.053,31	467.509,19
TOTAL DE RECURSOS	15.049.269,99	14.514.476,95	42.053,31	492.739,73

Conforme tabela acima, destaca-se que nenhuma das despesas com saúde ficaram sem cobertura financeira, o que pode ser verificado nos saldos das contas bancárias e nos demonstrativos contábeis apresentados.

Todas estas divergências já foram abordadas junto a esta Corte, no ano de 2020, sendo realizada comunicação via e-mail para o setor Sicap Contábil, responsável pela elaboração do demonstrativo, para que fossem realizadas as devidas correções. Contudo, o mesmo emitiu resposta afirmando que não haveria disponibilidade financeira nas unidades gestoras unidades Secretaria Municipal de Saúde e Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas para cobrir os restos a pagar (ANEXO I).

Outrossim, se utilizarmos os dados corretos para o cálculo percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais teremos a apuração do seguinte percentual:

CALCULO DO PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM ASPS

Receita Total Arrecadada para fins de Aplicação ASPS (a)	691.209.773,60
Total de Despesas Empenhadas com Saúde (b)	278.790.209,62
Despesas com Saúde Não Computadas para Cálculo (c)	132.928.289,74
Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira* (d)	0,00
Total de Despesas com Saúde ASPS e =(b-c-d)	145.861.919,88
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM ASPS f=(e/a)	21,10%



Nota-se, que quando utilizamos os dados corretos o valor apurado é o mesmo emitido pelo Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS) com 21,10%. (Anexo II)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Salientamos ainda, que ao final do exercício financeiro de 2020 foi apurado saldos de Superávit. Estas informações podem ser verificadas no Demonstrativo de Superávit Financeiro expedido pelo SICAP/Contábil – TCE/TO abaixo:

Destacamos ainda, a notificação recebida desta Egrégia corte, datada de 29 de setembro de 2022 no qual versa sobre o Demonstrativo da Saúde em que requer que esta municipalidade adote providências quanto ao consignado na ATA nº 13/2022 (ANEXO III) especificamente com relação ao item 2 de que trata o seguinte:

- a. O art 14 da Lei Complementar nº 141/2012 e em outros normativos, trata de que os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde devem ser geridos pelo Fundo de Saúde. Foi detectado que no município de Palmas, a execução das despesas destinadas a compor o percentual mínimo da saúde por outras Unidades Gestoras. O entendimento da Comissão, por unanimidade, é que com base no dispositivo legal, o Anexo 12, deveria levar em consideração as despesas executadas e as disponibilidades financeiras existentes apenas no Fundo Municipal de Saúde, em todos os municípios Tocantinenses.**

Sendo assim, considerando que a sugestão apresentada pela destacada Comissão do SICAP/Contábil foi acolhida pela Presidência da Corte de Contas, a Secretaria de Saúde foi notificada através do Ofício nº 1.434/2022 – RELT4 (ANEXO IV), ao cumprimento de diversas medidas, no sentido de que a alteração no SICAP/Contábil, quanto a apuração do cálculo da saúde, **seja implantada a partir de janeiro de 2023:**

- a) Quando da elaboração dos instrumentos de planejamento do município, os programas as ações as receitas e as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão estar vinculados a Unidade Gestora Fundo Municipal de Saúde;

Cumpre-nos ainda esclarecermos que os instrumentos de planejamento governamental e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde são elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto na Lei Complementar 141/2012.



Outrossim, conforme dispõe o artigo 4º da Lei nº 8.80/1990, o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público constitui o Sistema Único de Saúde – SUS.

Destarte peço ponderação na análise, pois não procede a divergência identificada no apontamento onde os percentuais diferenciam-se entre os registros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO e Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS), cujo preenchimento do SIOPS realizado pela Secretaria de Saúde está em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e que o índice apresentado pelo SIOPS 2020 demonstra corretamente o percentual de recursos próprios aplicados na saúde no exercício.

1.2 Análise da justificativa apresentada

Verifica-se que as informações fornecidas pela defesa não há consistência, *houve divergência entre os índices de saúde informado ao SICAP_Contábil e SIOPS*. Considera-se como **não justificado**.

6.3.2 Senhora Ana Paula Pereira Braga de Lima – contadora do Fundo Municipal de Saúde de Palmas/TO, referente ao exercício financeiro de 2020, apresenta defesa sobre as irregularidades destacadas no Relatório de Análise da Prestação de Contas nº 259/2022, conforme expediente nº 9238/2022, segue:

2. Ocorrência apontada

1. Destaca-se que houve divergência entre os índices de saúde informado ao SICAP_Contábil e SIOPS, em desconformidade ao que determina o art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. (Item 5.1 do Relatório).

2.1 Justificativa apresentada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Preliminarmente Ilustre Conselheiro 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 4.320/64, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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...

Assim, entende-se que 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.

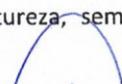
O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição de 1988, em seus arts. 196 a 200, e regulamentado pela Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e pelo Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994.

Assim, a legislação do SUS, criado pela CF 88, artigos 196 a 200 regulamentado pela Lei 8.080, de 19/09/1990 entres 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).

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.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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.

Nesse contexto, a Prefeitura de Palmas criou o Fundo Municipal de Saúde pela Lei nº 141, de 20 de dezembro de 1.991, 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 pelos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

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.

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 ou liquidação dos mesmos podendo, entretanto, efetuar o pagamento pela tesouraria.

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:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Assim, em conformidade com a legislação acima mencionada temos cadastradas junto ao Tribunal de Contas as seguinte Unidades que compõem a Saúde:

- **UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, que dispõe das 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 - ASPS.**

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.

Assim, a divergência identificada no apontamento onde os percentuais diferenciam-se entre os registros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO que encontrou o percentual de 20,07% e Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS) com 21,10% refere-se as seguintes situações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

- O total das despesas de ações em saúde, devem ser contabilizadas em todas as unidades gestoras que se utilizam da função 10, ou seja, são as unidades Secretaria Municipal de Saúde, sob o CNPJ: 24.851.511/0027-14, Fundo Municipal de Saúde, CNPJ: 11.320.420/0001-71, Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas, CNPJ: 20.184.893/0001-80;

- O Relatório emitido por esta corte, não considerou as disponibilidades financeiras inscritas para cobertura das despesas executadas na função 10, nas três unidades gestoras vinculadas a gestão municipal do Sus mencionadas acima, ocasionando redução dos valores a serem contabilizados para cálculo do índice de aplicação de recursos em gastos em ações e serviços de saúde no relatório em questão, excluindo tais valores em todas as colunas do quadro “Despesas Inscritas em Restos a Pagar Sem Disponibilidade Financeira”, trazendo discrepância entre os relatórios.

Cabe ressaltar, que o Demonstrativo das Receitas e Gastos com Saúde expedido pelo Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP/Contábil – TCE/TO, não utilizou em seus cálculos as disponibilidades financeiras existentes na unidade UG: 3200 - Fundo Municipal de Saúde, unidade em que estão destacadas todas as receitas por fonte de recursos para execução das ações e serviços de saúde. Desta forma temos a seguintes disponibilidades demonstrados no balancete de verificação da referida unidade gestora:

Fonte de Recursos	Disponibilidades de Caixa - UG 3200 (a)	Direito a receber da Unidade Tesouro - UG 3200 (b)	Valores a receber/a compensar (F)	Total de Disponibilidades (a+b)
Fonte 0010	36.943,49	10.174.442,49	0,00	10.211.385,98
Fonte 0040	4.569.266,43	216.781,34	51.836,24	4.837.884,01
TOTAL DE RECURSOS	4.606.209,92	10.391.203,83	51.836,24	15.049.269,99

Destaca-se que há de disponibilidade financeira, uma vez que as unidades apresentam ativo financeiro correspondente. Portanto, os valores mencionados “Despesas Inscritas em Restos a Pagar Sem disponibilidade Financeira não deverão ser levados em consideração no cômputo do índice de aplicação de ASPS. Contudo, os cálculos apresentados pelo Demonstrativo das Receitas e Gastos com Saúde expedido pelo Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP/Contábil – TCE/TO apresentam falhas, trazendo discrepância nas informações.

Assim, para que o cálculo correto seja aplicado deverá utilizar os dados das três unidades gestoras: Fundo de Saúde, Secretaria de Saúde e Fundação Escola de Saúde, que compõem toda as receitas e despesas com ações e serviços de saúde, apresentamos a seguinte situação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL



Fonte de Recursos	Disponibilidades de Caixa - UG 3200 (a)	Valores inscritos em Restos a Pagar Ugs: 3200/8600/9500 (b)	Valores das Consignações e Retenções Ugs: 3200/8600/9500(c)	Superávit Apurado = a-(b+c+d)
Fonte 0010.00.040	10.211.385,98	10.186.155,44	0,00	25.230,54
Fonte 0040.00.000	4.837.884,01	4.328.321,51	42.053,31	467.509,19
TOTAL DE RECURSOS	15.049.269,99	14.514.476,95	42.053,31	492.739,73

Conforme tabela acima, destaca-se que nenhuma das despesas com saúde ficaram sem cobertura financeira, o que pode ser verificado nos saldos das contas bancárias e nos demonstrativos contábeis apresentados.

Todas estas divergências já foram abordadas junto a esta Corte, no ano de 2020, sendo realizada comunicação via e-mail para o setor Sicap Contábil, responsável pela elaboração do demonstrativo, para que fossem realizadas as devidas correções. Contudo, o mesmo emitiu resposta afirmando que não haveria disponibilidade financeira nas unidades gestoras unidades Secretaria Municipal de Saúde e Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas para cobrir os restos a pagar (ANEXO I).

Outrossim, se utilizarmos os dados corretos para o cálculo percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais teremos a apuração do seguinte percentual:

CALCULO DO PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM ASPS

Receita Total Arrecadada para fins de Aplicação ASPS (a)	691.209.773,60
Total de Despesas Empenhadas com Saúde (b)	278.790.209,62
Despesas com Saúde Não Computadas para Cálculo (c)	132.928.289,74
Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira* (d)	0,00
Total de Despesas com Saúde ASPS e =(b-c-d)	145.861.919,88
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM ASPS f=(e/a)	21,10%



Nota-se, que quando utilizamos os dados corretos o valor apurado é o mesmo emitido pelo Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS) com 21,10%. (Anexo II)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Salientamos ainda, que ao final do exercício financeiro de 2020 foi apurado saldos de Superávit. Estas informações podem ser verificadas no Demonstrativo de Superávit Financeiro expedido pelo SICAP/Contábil – TCE/TO abaixo:

Destacamos ainda, a notificação recebida desta Egrégia corte, datada de 29 de setembro de 2022 no qual versa sobre o Demonstrativo da Saúde em que requer que esta municipalidade adote providências quanto ao consignado na ATA nº 13/2022 (ANEXO III) especificamente com relação ao item 2 de que trata o seguinte:

- a. O art 14 da Lei Complementar nº 141/2012 e em outros normativos, trata de que os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde devem ser geridos pelo Fundo de Saúde. Foi detectado que no município de Palmas, a execução das despesas destinadas a compor o percentual mínimo da saúde por outras Unidades Gestoras. O entendimento da Comissão, por unanimidade, é que com base no dispositivo legal, o Anexo 12, deveria levar em consideração as despesas executadas e as disponibilidades financeiras existentes apenas no Fundo Municipal de Saúde, em todos os municípios Tocantinenses.**

Sendo assim, considerando que a sugestão apresentada pela destacada Comissão do SICAP/Contábil foi acolhida pela Presidência da Corte de Contas, a Secretaria de Saúde foi notificada através do Ofício nº 1.434/2022 – RELT4 (ANEXO IV), ao cumprimento de diversas medidas, no sentido de que a alteração no SICAP/Contábil, quanto a apuração do cálculo da saúde, **seja implantada a partir de janeiro de 2023:**

- a) Quando da elaboração dos instrumentos de planejamento do município, os programas as ações as receitas e as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão estar vinculados a Unidade Gestora Fundo Municipal de Saúde;

Cumpre-nos ainda esclarecermos que os instrumentos de planejamento governamental e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde são elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto na Lei Complementar 141/2012.



Outrossim, conforme dispõe o artigo 4º da Lei nº 8.80/1990, o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público constitui o Sistema Único de Saúde – SUS.

Destarte peço ponderação na análise, pois não procede a divergência identificada no apontamento onde os percentuais diferenciam-se entre os registros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO e Relatório Anual de Gestão - RAG 2020 (SIOPS), cujo preenchimento do SIOPS realizado pela Secretaria de Saúde está em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e que o índice apresentado pelo SIOPS 2020 demonstra corretamente o percentual de recursos próprios aplicados na saúde no exercício.

2.2 Análise da justificativa apresentada

Verifica-se que as informações fornecidas pela defesa não há consistência, *houve divergência entre os índices de saúde informado ao SICAP_Contábil e SIOPS*. Considera-se como **não justificado**.

Encaminhe-se os autos ao PROCD.

COORDENADORIA DE ANÁLISE DE CONTAS E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL, Palmas, aos 21 dias do mês de novembro de 2022.

Flávio Humberto Castro de Abreu
Técnico de Controle Externo
Mat. 023.501-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

FLAVIO HUMBERTO CASTRO DE ABREU

Cargo: TECNICO DE CONTROLE EXTERNO - CE - Matrícula: 235016

Código de Autenticação: 9ce7b0330d18a462ad6945bd6a93abbe - 24/11/2022 13:45:57