



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS

SRTVN QUADRA 701 - LOTE"D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

ORIENTAÇÃO NORMATIVA n. 00003/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 00803.001167/2019-61

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA

ASSUNTOS: CONVÊNIO COM ENTES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE DA VEDAÇÃO DO §15 DO ART. 41 DA PI 424/2016 AOS CONVÊNIOS DA FUNASA ENVOLVENDO AÇÕES DE SAÚDE.

Senhora Procuradora-Chefe,

1. RELATÓRIO

1. A presente manifestação decorre de projeto institucional da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, que, após identificar os temas relevantes e que tenham repercussão na entidade, visa uniformizar as manifestações e atuação jurídica, de modo a se promover maior segurança jurídica, conforme Portaria PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017.

2. *In casu*, a presente orientação visa dirimir dúvida recorrente da Administração quanto à vedação, contida no §15 do art.14 da Portaria Interministerial 424/2016, de liberação da primeira parcela de recursos para início de execução de convênio celebrado com a FUNASA, quando o ente tiver outros ajustes apoiados com recursos do Governo Federal, mas sem execução financeira por prazo superior a 180 dias. A problemática decorre da possível incompatibilidade da disposição da portaria com a previsão do § 3º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui das vedações impostas às transferências voluntárias aquelas que se destinam às ações de saúde.

3. Considerando a relevância do tema, principalmente pelo fato de norma procedimental impactar de forma negativa os instrumentos, cujos objetos visam concretizar direitos fundamentais dos cidadãos, entende-se ser de grande relevância a expedição da presente Orientação Jurídico-Normativa, a fim de nortear o procedimento a ser adotado pela Administração em tais circunstâncias, contribuindo assim para a uniformização e alcance de maior eficiência no cumprimento da missão institucional desta autarquia.

4. Tal Orientação Jurídica, portanto, tem como intuito principal, orientar a Administração quanto ao procedimento a ser adotado, de uma maneira geral, não dispensando a análise jurídica do caso concreto, quando necessária em face de suas peculiaridades identificadas pelos setores demandantes.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente não deve se olvidar que os ajustes celebrados pela Fundação Nacional de Saúde envolvem a concretização do direito à saúde, que é direito social previsto no art.6º, CF, direito fundamental, no qual o saneamento encontra-se implícito.

6. Em razão de tal natureza conferida ao direito à saúde, a interpretação que lhe deve ser conferida é aquela que promova a sua **máxima efetividade**, já que ligado aos atributos para a garantia de dignidade humana. Ademais, em razão do **princípio da especialidade**, considerando que para as transferências voluntárias, destinadas às ações de saneamento, já existe regramento específico na Lei nº 11.445/2007, as condicionantes a serem cumpridas são as previstas neste normativo, com a aplicação de outras normas apenas naquilo que não conflitar ou for meramente instrumental para a realização do direito constitucional em comento.

7. Neste sentido, observa-se que obstar o direito ao saneamento em razão de não atendimento de requisitos fiscais ou financeiros ou de inadimplemento de outra natureza, que não tenha correlação com a execução do objeto do ajuste propriamente dito, seria uma verdadeira afronta ao direito constitucional. **Este é o entendimento que vem sendo adotado pela Procuradoria com base nos critérios doutrinários concernentes à interpretação de normas em aparente conflito, sendo exemplo o Parecer n. 00005/2019/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU, corroborada pelo contido no Parecer da Advocacia Geral da União nº GM-027, de 31/12/2001, aprovado pelo Presidente da República**, com vinculação para toda a Administração Pública, cujo conteúdo tem como intuito impedir que a União deixe de executar ações relativas aos direitos sociais, dentre os quais se inclui a saúde, quando algum dos entes federativos não tiver cumprido obrigação assumida anteriormente. O fundamento é que tal restrição poderia significar a punição dos cidadãos em razão da

desídia dos gestores.

8. Ressalta-se que, considerando a realidade dos Municípios de até 50 mil habitantes, atendidos pela autarquia, os quais são extremamente carentes quanto aos recursos financeiros e de toda a ordem para sua implementação; a competência comum material da União para promover melhoria das condições de saneamento (art.23, IX, CF); a obrigação legal trazida pela Lei nº 11.445/2007, no sentido de se promover a universalização do saneamento e, sobretudo, a existência de regras especiais previstas no seu art.50, para a alocação dos recursos federais dirigidos à implementação do saneamento, os quais devem observar as diretrizes e objetivos constantes nos seus arts.48 e 49, **a interpretação a ser conferida é a teleológica e a sistêmica, no sentido de que questões tributárias, orçamentárias e de deficiências no planejamento e pagamento das dívidas decorrentes de processos judiciais (precatórios) não poderiam obstaculizar a concretização do direito em questão, assim como todas as demais exigências contidas em outras normas somente podem ser aplicáveis, caso não representem empecilho no caso concreto para o desenvolvimento de tais ações.**

9. Em tal cenário, com base no artigo 25 da LC nº 101/00, normativo geral de transferências voluntárias, fora editado o Decreto nº 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, cuja regulamentação, por sua vez, encontra-se atualmente a cargo da Portaria Interministerial nº 424/16.

10. Desse desdobramento da pirâmide normativa do nosso ordenamento jurídico, decorre a consequência lógica de que os preceitos contidos na mencionada portaria aplicar-se-ão aos convênios envolvendo serviços de saneamento básico na exata medida da norma legal e do regulamento que lhe conferem legitimidade, nos aspectos procedimentais relativos às transferências de recursos e desde que não impeçam a execução do direito material que se busca alcançar, mediante a celebração do instrumento.

11. Neste sentido, importante a Lição de Cândido Rangel Dinamarco¹, em obra inteira dedicada ao tema quanto à natureza instrumental das normas procedimentais, as quais não constituem um fim em si mesmas. Dito de outra forma, a norma (PI 424/2016) que visa regular a aplicação de direito material (direito à saúde) não pode criar condições instrumentais incompatíveis, que possam impedir o exercício de tal direito.

12. Destarte, reconhecendo a necessidade de tratamento diferenciado das ações de saúde, no que tange aos requisitos de celebração de ajustes com transferência de recursos federais, a PI 424/2016 reproduz regra contida na Lei Complementar nº 101/2000, de modo que expressamente permite que sejam firmados, independentemente do ente possuir ou não restrições nos sistemas CADIN e SIAFI. Aplicando o mesmo raciocínio e, pautado na especialidade das normas que regem o saneamento básico, também devem ser afastadas as exigências decorrentes de outras leis gerais, a exemplo da Lei 13.303/16 ou Lei nº 11.079/04.

13. Considerando ainda que o sistema normativo deve manter uma coerência interpretativa, não se revela lógico o legislador excepcionar as ações de saúde do cumprimento de requisitos para celebração, exatamente em face do reconhecimento da necessidade de se dar tratamento especial a este tipo de objeto, **mas condicionar a sua execução à verificação prévia do cumprimento de demais exigências em outros instrumentos de natureza distinta, como ocorre na previsão do §15 do art.41, da PI 424/2016.** No jargão popular seria o verdadeiro "dar com um mão e tirar com a outra", o que contraria toda a harmonia e coesão, que deve nortear o ordenamento jurídico. Não faz sentido a existência de dispensa de cumprimento de requisitos para a celebração concomitante com a exigência de condicionantes, relacionadas a outros instrumentos, para permitir a execução.

14. Como consequência de tal premissa, importa mencionar que os convênios celebrados com a FUNASA, para realização de ações de saúde, os quais estejam aptos para receberem a liberação do pagamento da primeira parcela, não podem ser impedidos de prosseguimento, quando ajustes de natureza diversa, firmados pelo mesmo ente com a Administração Federal estiverem sem execução financeira por prazo superior a 180 dias. Medidas de tal essência, em razão dos impactos que a saúde mal gerida podem causar em uma comunidade, apenas poderiam contribuir para o agravamento da situação, com real prejuízo da população, que terá pelo menos duas espécies de políticas públicas não executadas.

15. Mais uma vez, a norma procedimental em referência (§15 do art.41 da PI 424/2016), não é compatível com o princípio constitucional da máxima efetividade relacionada ao direito fundamental à saúde. Portanto, considerando o poder da União em fixar as regras para o recebimento dos recursos federais, entende-se que mais consentâneo seria restringir a vinculação do pagamento da parcela ao cumprimento de condições relativas apenas a outros instrumentos congêneres, ou seja, que também visassem resguardar o mesmo direito, já que, em tal hipótese, seria temerária a liberação de recursos para o gestor negligente ou omissor. Nestes casos, em decorrência da gravidade da situação, deveria haver a providência adicional de comunicação ao Poder Legislativo local e ao Ministério Público, de modo que a população não fosse prejudicada em razão da desídia do representante do conveniente.

16. Pois bem, de toda a exposição, entende-se que a vedação disposta no §15 do artigo 41 da Portaria Interministerial nº 424/2016 não tem incidência nos convênios celebrados pela Funasa, visando garantir ações de saneamento básico, de modo que a ausência de execução financeira por mais

de 180 dias em ajustes celebrados com outros entes federais, não deve impedir a liberação de recurso da primeira parcela naqueles firmados com a FUNASA, que estiverem aptos para início de execução e adimplentes com todas as obrigações contidas na legislação especial regente.

17. Apenas para fins de registro, mediante o Parecer n. 00912/2017/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU, em resposta a questionamentos acerca da edição de parecer referencial, anota-se que esta Procuradoria apenas esclareceu dúvida da CGCON quanto à possibilidade de aceitar declaração do ente conveniente, por ocasião da celebração, quanto à inexistência de convênios na situação prevista no §15 do artigo 41 da Portaria Interministerial nº 424/2016, em razão de, naquele momento, ainda não estar disponibilizada ferramenta adequada para consulta de inexecução financeira de outros convênios pelo conveniente. Contudo, o mencionado opinativo não adentrou no mérito quanto à exigibilidade ou não do adimplemento da mencionada condicionante negativa por parte dos convenientes, que é o objeto específico da expedição desta Orientação Normativa, a qual é oriunda inclusive da evolução e amadurecimento do entendimento jurídico.

18. Importante também mencionar que, caso verificado impedimento técnico no SICONV, para a liberação dos recursos aos convenientes que se enquadram na situação do § 15 do art.41 da PI 424/2016, em relação a convênios firmados com outros entes da Administração Pública Federal, recomenda-se que seja encaminhada solicitação à Comissão Gestora do SICONV, enquanto órgão central do sistema, para promover as alterações pertinentes, nos termos do art.13 § 4º do decreto 6.170/2007. Por fim, orienta-se a FUNASA para realizar o acompanhamento do tema no âmbito daquela comissão, haja vista a Deliberação de 23 de abril de 2019, da Comissão Gestora do SICONV, disposta na Ata da reunião Extraordinária nº 02/2019, no sentido de modulação da aplicação do § 15 do Art.41 da PI 424/2016:

Deliberação de 23 de abril de 2019 - Proposta 9: A Comissão Gestora do SICONV deliberou que, quando da revisão da PI 424/2016, será realizada uma modulação da regra dos 180 dias, não havendo possibilidade de revogação desse dispositivo.

3. CONCLUSÃO

19. Em face das razões jurídicas expostas, conclui-se que a vedação disposta no §15 do artigo 41 da Portaria Interministerial nº 424/2016 não tem incidência nos convênios celebrados pela Funasa, cujo objeto visa promover ação de saúde imprescindível à concreção do princípio da dignidade da pessoa humana, quando o ajuste paradigma, com inexecução financeira por prazo superior a 180 dias, for de natureza distinta. Recomenda-se, no entanto, a aplicabilidade, quando o instrumento inadimplente também for relativo à ação de saúde, com a notificação do Poder Legislativo local e do Ministério Público.

20. Sugere-se o encaminhamento da presente Orientação à Presidência da FUNASA, para ciência e deliberação, assim como à DIREX, DESAM e DENSP.

21. À consideração superior.

Brasília, 22 de julho de 2019.

Cristiane Souza Braz Costa
Procuradora Federal
Coordenadora de Convênios
PFE/FUNASA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00803001167201961 e da chave de acesso 685daeb7

Notas

1. [^] *Cândido R. Dinamarco. A INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO. 14ª Ed. Malheiros. São Paulo. 2009*

Documento assinado eletronicamente por CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 291902153 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
GAB - PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNASA
SRTVN QUADRA 701 - LOTE "D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00434/2019/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 00803.001167/2019-61

INTERESSADO: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA

ASSUNTO: CONVÊNIO COM ENTES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE DA VEDAÇÃO PREVISTA NO §15 DO ART 41 DA PI 424/2016 AO CONVÊNIO DA FUNASA ENVOLVENDO AÇÕES DE SAÚDE.

1. Nos termos da Portaria/PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017, publicada no Boletim de Serviço/FUNASA do dia 31 de julho de 2017, **APROVO** a **ORIENTAÇÃO NORMATIVA n. 00003/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU** que versa sobre a inaplicabilidade da vedação disposta no §15 do artigo 41 da Portaria Interministerial nº 424/2016 nos convênios celebrados pela Funasa, cujo objeto visa promover ação de saúde imprescindível à concreção do princípio da dignidade da pessoa humana, quando o ajuste paradigma, com inexecução financeira por prazo superior a 180 dias, for de natureza distinta.

2. Ao apoio da Procuradoria para divulgação no âmbito da Autarquia.

Brasília, 08 de agosto de 2019.

ANA SALETT MARQUES GULLI
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00803001167201961 e da chave de acesso 685daeb7

Documento assinado eletronicamente por ANA SALETT MARQUES GULLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 299032677 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA SALETT MARQUES GULLI. Data e Hora: 09-08-2019 14:57. Número de Série: 17147205. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
