

PROTOCOLO Nº: 385319/21
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CESAR AUGUSTO NEVES LUIZ, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 242/22

Consulta. Convênio firmado com organismo internacional. Imunidade de jurisdição e controle. Inviabilidade de sujeição aos sistemas de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas. Resposta à consulta conforme a instrução.

Trata-se de expediente de consulta, formulada pelo Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, Secretário de Estado da Saúde do Paraná, mediante a qual pretende obter o posicionamento do Tribunal de Contas a respeito dos questionamentos apresentados nos termos a seguir (peça nº 03):

- a) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, submeter-se à jurisdição do TCE-PR, quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná?
- b) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

A petição inicial veio instruída com os documentos pertinentes ao termo de cooperação técnica travado entre o Estado do Paraná e a Organização Pan-Americana da Saúde (peças nºs 04 a 08), inclusive, o parecer jurídico elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado, a qual opinou pela “*legalidade do Termo de Cooperação de fls. 65-70, desde que seja indicado o agente público responsável sua pela fiscalização, que o Plano de Trabalho seja devidamente aprovado pela autoridade competente e que quando da celebração estejam válidas as certidões de regularidade do conveniente*” (peça nº 05).

Mediante o Despacho nº 893/21 (peça nº 10), o relator, previamente ao juízo de admissibilidade, determinou a intimação do consulente, para a apresentação de parecer jurídico específico acerca da matéria questionada.

Em resposta, o interessado sustentou que o opinativo lavrado na situação concreta cumpriria o requisito regimental (peça nº 14); entretanto, o relator observou que a informação presente nos autos não abordou os quesitos formulados, razão pela qual concedeu novo prazo para adequação do parecer (Despacho nº 1149/21, peça nº 15).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Em cumprimento à diligência, o consulente juntou aos autos parecer expedido pela Procuradoria-Geral do Estado (peça nº 20), em que concluiu que:

(...) a OPAS/OMS não está sujeita a jurisdição do TCE-PR quanto aos atos referentes a sua própria gestão e a execução do convênio na parcela em que age em nome próprio. Assim, como se trata de convênio na modalidade de execução direta pela OPAS/OMS, os atos sob a gestão e execução da OPAS/OMS representam a maior parte ou a totalidade dos atos de execução do convênio em questão. Por outro lado, os atos sob a gestão e a execução da SESA que decorrem ou tem conexão com o convênio, quando possível de serem analisados isoladamente, estão sujeitos a jurisdição do TCE-PR.

Por fim, quanto a inclusão no SIT, esta obrigação não é aplicável em princípio a OPAS/OMS e ao convênio em questão, mas este fato não impede o controle do TCE-PR quanto aos atos sob a gestão e a execução da SESA por outra forma ou mesmo alguma forma de cumprimento parcial do SIT.

A Diretoria de Protocolo registrou a intempestividade da manifestação do consulente e encaminhou os autos a nova avaliação de admissibilidade pelo Relator (Informação nº 6634/21, peça nº 21), o qual recebeu a consulta e remeteu os autos à Escola de Gestão Pública para a devida informação (Despacho nº 1357/21, peça nº 22).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca noticiou a inexistência de precedentes sobre a temática (Informação nº 118/21, peça nº 24).

Na sequência, a 3ª Inspeção de Controle Externo, por meio da Instrução nº 1/22 (peça nº 27), ofereceu resposta à consulta consentânea com os termos expostos no parecer da Procuradoria-Geral do Estado, em opinativo assim ementado:

Consulta. Secretaria de Estado da Saúde. Termo de cooperação técnica voltado ao fortalecimento e unificação do sistema de saúde no estado, a ser firmado entre a pasta e a Organização Pan-Americana de Saúde, com interveniência do Ministério da Saúde. Imunidade de jurisdição assegurada ao organismo internacional por tratado do qual o Brasil é signatário. Desnecessidade de submeter-se essa entidade de caráter internacional ao crivo da fiscalização desta Corte quando se tratar de exame de atos de própria gestão e execução do convênio na parcela em que age em nome próprio, na esteira do entendimento do TCU e do STF. Excepcionalidade, que, no entanto, pode ser desconstituída mediante convenção das partes e/ou renúncia do organismo, conforme orientação do STF e do TCU. Circunstância que não invalida a obrigação do ente de enviar à SESA relatórios periódicos da gestão de seus atos, como prevê o ajuste, cujo monitoramento deverá concretizar-se por auditor designado pelo próprio termo de cooperação. Sob os mesmos fundamentos, desnecessidade de inscrição da OPAS/OMS no cadastro do SIT. A providência, indispensável, deverá ser dotada pela SESA, cujas ações, nesse ajuste, subordinam-se à fiscalização e controle deste Colegiado por imperativo constitucional.

Remetido o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, a unidade asseverou a inexistência de impactos em sistemas ou em rotinas de fiscalização em decorrência desta consulta (Despacho nº 107/22, peça nº 29).

Por fim, a Coordenadoria de Gestão Estadual, endossando as manifestações anteriores, entendeu, quanto ao primeiro quesito, que, por gozarem de imunidade de jurisdição, a OPAS/OMS e seus agentes não se submetem à fiscalização desta Corte de Contas, no que concerne a sanções e ressarcimentos, salvo na hipótese de renúncia à imunidade. Já quanto ao segundo quesito, a CGE afirmou que a Resolução nº 28/2011 não se aplica à OPAS/OMS em atos que tangem à sua própria gestão (Instrução nº 142/22, peça nº 30).

É o relatório.

A consulta preenche os requisitos regimentais de admissibilidade (art. 311) – legitimidade do consulente, objetividade da dúvida, pertinência temática, prévia submissão à assessoria própria e apresentação em tese –, razão pela qual há de ser ratificado o seu conhecimento.

Nesse propósito, a despeito de o consulente fundamentar seus questionamentos em específica situação concreta, deve-se salientar a possibilidade de o Tribunal de Contas ofertar resposta abstrata no presente caso (na forma do art. 311, § 1º do RITCE/PR), dado o relevante interesse público da matéria, atinente à eventual sujeição de organismos internacionais à fiscalização desta Corte.

De outro lado, quanto à suscitada preliminar de não conhecimento em virtude da intempestividade de apresentação do imprescindível parecer jurídico, dado o princípio do formalismo moderado, a inexistência de prejuízo à tramitação e a peculiaridade da atribuição consultiva do Tribunal de Contas, reputamos que o argumento está superado em face da regular instrução do expediente.

No mérito, como se disse, a consulta desafia a reflexão a propósito da possibilidade de o Tribunal de Contas realizar a fiscalização de convênios travados entre entidades submetidas à sua jurisdição e organismos internacionais (primeiro quesito), assim como da necessidade de se efetuar o cadastro desses organismos junto ao Sistema Integrado de Transferências (SIT) (segundo quesito).

De partida, observa-se que tanto o opinativo da Procuradoria-Geral do Estado quanto as instruções das unidades técnicas desta Corte de Contas são uníssonos em afirmar a imunidade de jurisdição do organismo internacional e a conseqüente desnecessidade de seu cadastramento junto ao SIT, sem prejuízo da regular fiscalização sobre os atos da entidade concedente (no caso, a SESA/PR). Desta compreensão, desde logo, partilha o Ministério Público de Contas.

Impõe-se destacar que a Constituição Federal não contempla cláusula geral de imunidade jurisdicional *a priori* de Estados estrangeiros e organismos internacionais. Ao revés, ao tratar da competência judicante da Justiça Federal, o art. 109, inciso II defere aos juizes federais a prerrogativa de processar e julgar “*as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País*”.

Tal observação, por certo, não invalida as conclusões já referidas sobre a não submissão de tais sujeitos de direito internacional público ao *ius imperii* do Estado brasileiro (o que constitui o fundamento para o controle externo da Administração Pública, realizado pelo Tribunal de Contas). Trata-se, ao contrário, de mera cautela quanto à necessidade de investigação, em relação aos organismos internacionais, dos seus atos constitutivos e suas garantias, assim como da natureza dos fatos jurídicos que serão, ou não, objeto de apreciação no âmbito interno.

Nesse pressuposto, especificamente quanto à Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde, cumpre observar que o art. 67 de sua Constituição, ratificada pelo Decreto nº 26.042/1948, prescreve que a *“Organização gozará no território de cada Estado Membro dos privilégios e imunidades necessárias para atingir o seu objetivo e para o exercício de suas funções”*. E, para que não restem dúvidas, no acordo firmado entre a República Federativa do Brasil e a Repartição Sanitária Pan-Americana, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 108/1983, previu-se que a *“Repartição, seus bens e ativo, gozarão de imunidade de todas as formas de processo legal, exceto na medida em que, em qualquer caso determinado, houver expressamente renunciado a sua imunidade”*.

Sob esse influxo normativo, é oportuna a referência ao entendimento consolidado na tese nº 947 de repercussão geral, mediante a qual o Supremo Tribunal Federal afirmou que: *“O organismo internacional que tenha garantida a imunidade de jurisdição em tratado firmado pelo Brasil e internalizado na ordem jurídica brasileira não pode ser demandado em juízo, salvo em caso de renúncia expressa a essa imunidade”*.

De semelhante forma, como já exposto na instrução processual, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que nos casos em que o negócio jurídico estabelecido com o organismo internacional atribuir-lhe a *execução direta* da avença, descabe a atuação do controle externo – a qual fica restrita à execução nacional.

Por certo, tal compreensão, que há de ser endossada por este Tribunal de Contas, deflui essencialmente da imunidade assegurada a tais organismos, na medida em que a gestão de seus negócios não pode ser fiscalizada por quaisquer órgãos subnacionais. Destarte, a execução direta do convênio afasta a competência fiscalizatória direta do Tribunal de Contas, sem prejuízo da inarredável observância dos mecanismos de controle e *accountability* estabelecidos na concertação negocial (como, por exemplo, a instituição de auditor independente, ou a elaboração de relatórios periódicos quanto às fases de execução do convênio).

Estabelecida essa premissa, parece-nos inevitável a conclusão de que é indevida a exigência de cadastramento de organismo internacional que goze de imunidade em qualquer sistema de fiscalização desta Corte de Contas. A despeito da regulamentação administrativa, deve-se ajustar os mecanismos de controle à realidade experimentada em tais casos, de sorte que à Coordenadoria-Geral de Fiscalização compete examinar a viabilidade de se realizar a fiscalização com as ferramentas já funcionais (a exemplo da prestação de contas unicamente pelo ente repassador, ou somente pelo acompanhamento da respectiva Inspetoria).

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **resposta à consulta** nos termos da instrução.

Curitiba, 17 de outubro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas