

## **E. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

**ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE CONSULTA**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO PARANÁ,  
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE, ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA  
SAÚDE**

*PRIORIDADE LEGAL ABSOLUTA*

CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, Secretário de Estado da Saúde, portador da cédula de identidade/RG nº 3.920.482-7 e inscrito no CPF/MF sob nº 573.820.509-4, nos termos do artigo 11 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 311 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, vem mui humilde e respeitosamente, perante Vossa Excelência, solicitar consulta acerca do quadro a seguir exposto:

Trata a presente solicitação de consulta ao r. Tribunal de Contas do Estado do Paraná acerca da forma de prestação de contas referente à execução do termo de cooperação entre a Secretaria de Estado da Saúde – OPAS/Organização Mundial da Saúde e o Ministério da Saúde.

Página 1 de 13

DGR

**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**  
Gabinete do Secretário - Assessoria Jurídica  
Rua Piquiri, 170 | Curitiba | Paraná | 80230-140

Antes de avançar-se para o mérito da consulta, duas preliminares necessitam de considerações

**I. PRELIMINAR:**

**I.I DA URGÊNCIA E PRIORIDADE ABSOLUTA NA TRAMITAÇÃO DA PRESENTE CONSULTA**

O Decreto Estadual nº 4230/2020 publicado em 16 de março de 2020, estabeleceu diversas medidas para enfrentamento de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus- COVID-19.

Dentre os diversos dispositivos, destaca-se o conteúdo do artigo 17º:

**Art. 17.** A tramitação dos processos referentes a assuntos vinculados a este Decreto ocorrerá em regime de urgência e prioridade absoluta em todos os Órgãos e Entidades do Estado.

Assim, extrai-se que o regime de prioridade absoluta e máxima celeridade deve ser conferido em todos os órgãos e entidades do Estado, incluindo-se no alcance do dispositivo a Corte de Contas Estadual. Para tanto, o requisito é que o processo ao qual se pretende seja conferida máxima diligência seja referente a assunto vinculado ao Decreto Estadual nº 4230/2020.

Nesta toada, tem-se que a presente consulta relaciona-se umbilicalmente com o enfrentamento de saúde decorrente do Coronavírus, uma vez que o termo de cooperação com a OPAS/OMS visa justamente o apoio e

expertise do renomado organismo internacional nas ações da Secretaria de Estado da Saúde.

Ressalta-se, inclusive, que a parceria pretendida somente não foi ainda totalmente concretizada por necessidade de melhor compreensão -e eventual superação- de determinadas questões técnico-jurídicas, as quais são justamente o objeto da presente consulta, de modo que a celeridade na análise da resposta estará diretamente vinculada à celeridade nas ações concretas de saúde que podem ser estabelecidas em conjunto com órgão internacional.

Posto isso, respeitosamente requer-se a concessão de urgência e prioridade absoluta na tramitação do presente, nos termos do artigo 17 do Decreto Estadual 4.230/2020.

## **I.II DA EXCEÇÃO DA CONSULTA EM CASO CONCRETO**

É cediço que as consultas submetidas ao r. Tribunal de Contas do Estado do Paraná devem ser realizadas em caráter hipotético, eis que a Corte apenas responde aos casos em tese. Isto conforme está disposto no Regimento Interno, na seção XI- Das Consultas:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

Página 3 de 13

DGR

**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**  
Gabinete do Secretário - Assessoria Jurídica  
Rua Piquiri, 170 | Curitiba | Paraná | 80230-140

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese

Em que pese o inciso V do artigo 311 estabeleça a necessidade de que a consulta seja formulada em tese, o parágrafo primeiro elenca exceção, desde que havendo relevante interesse público devidamente motivado. Assim, ainda que ciente de que a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese, formular-se-á a presente consulta considerando o caso concreto da parceria entre a OPAS/OMS, Ministério da Saúde e SESA.

O relevante interesse público exigido pelo parágrafo primeiro está categoricamente demonstrado inclusive pelos fundamentos do item I.I supra. Outrossim, não custa ressaltar que no Estado do Paraná permanece decretado estado de calamidade pública, na medida em que o Decreto Legislativo 1/2020 fora prorrogado até 30 de junho de 2021.

## II. DO MÉRITO:

Trata-se de termo de cooperação proposto entre a Secretaria do Estado da Saúde do Paraná com a Organização Pan-Americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde, tendo o Ministério da Saúde como interveniente.

Considerando: (i) a Constituição Federal de 1988; (ii) a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990; (iii) a Lei 8.142, de 28 de dezembro 1990; (iv) o Decreto Federal nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta a Lei 8.080/90; (v) o Decreto nº 7.797, de 30 de agosto de 2012, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Saúde; (vi) o Decreto Legislativo nº 11 de 1956; (vii) o Decreto nº 59.308 de 23 de setembro de 1966; (viii) o Decreto Legislativo nº 108 de 20 de janeiro de 1983; (ix) o Decreto nº 97.590 de 22 de março de 1989; (x) o Decreto nº 3.594 de 08 de setembro de 2000; venho explanar os motivos para a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o Estado do Paraná, por intermédio desta Secretaria, e a Organização Pan-Americana da Saúde/ Organização Mundial da Saúde e a União, por meio do Ministério da Saúde:

O Paraná tem 22 regiões de saúde e 04 macrorregiões. Todas as regiões de saúde contam com serviços de atenção primária, ambulatorial e hospitalar e de urgência e emergência. Porém, as Regionais de Saúde têm níveis de complexidade diferentes. Há regiões que são quase totalmente resolutivas nas ações e serviços de saúde e outras que ainda não possuem serviços de alta complexidade em maior ou menor grau e que dependem, portanto, de outras regiões de saúde. Em todas as Regionais de

Página 5 de 13

DGR

**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**  
Gabinete do Secretário - Assessoria Jurídica  
Rua Piquiri, 170 | Curitiba | Paraná | 80230-140

Saúde os serviços de atenção primária são de responsabilidade dos municípios. Todas as Regionais de Saúde têm uma referência hospitalar regional e têm referências ambulatoriais para a realização de consultas especializadas e exames. Na maioria das regiões existe ambulatório de especialidades gerenciado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde da região. Quando uma região de saúde não tem o serviço ou não tem suficiência do serviço, sempre que possível é definida a referência da macrorregião (SESA/PR, 2016).

O Plano Estadual de Saúde do Paraná 2020-2023 estabeleceu diretrizes que indicam as linhas prioritárias de ação do Governo em função da caracterização da situação epidemiológica, da organização dos serviços, do sistema de saúde e dos marcos da Política de Saúde. Para cada diretriz foram estabelecidos objetivos levando em consideração as seguintes premissas: Atenção Primária à Saúde, Envelhecimento Saudável, inovação Tecnológica em Saúde, Regionalização, Eficiência na Gestão, Parcerias Público-Privadas e Compliance

As Diretrizes do plano são: Qualificação da Gestão em Saúde; Fortalecimento da Rede de Atenção à Saúde; Qualificação da Vigilância em Saúde; Fortalecimento da Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Saúde e Fortalecimento do Controle Social no SUS.

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), por sua vez, trabalha com os países das Américas para melhorar a saúde e a qualidade de vida de suas populações. Fundada em 1902, é a organização internacional de saúde pública mais antiga do mundo e atua como escritório regional da Organização Mundial da Saúde (OMS) para as Américas, sendo a agência especializada em saúde do sistema interamericano. O organismo internacional

oferece cooperação técnica em saúde a seus países membros; combate doenças transmissíveis e doenças crônicas não transmissíveis, bem como suas causas; e fortalece os sistemas de saúde e de resposta ante emergências e desastres. A OPAS está comprometida em conseguir que cada pessoa tenha acesso à atenção de saúde da qual precisa, com qualidade, sem ter que passar por dificuldades financeiras. Em seu trabalho, promove e apoia o direito de todas e todos à saúde<sup>1</sup>.

Sob o marco legal estabelecido pelo Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre o Governo Federal e a Organização Mundial da Saúde e o Acordo entre o Governo Federal e a Organização Mundial da Saúde para o Funcionamento do Escritório de Área da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde no Brasil, de 16 de março de 2000, o Ministério da Saúde e a OPAS/OMS no Brasil desenvolvem a cooperação técnica por meio de Termos de Cooperação. Esse instrumento de cooperação viabiliza a execução de ações que contribuem para o alcance de resultados em saúde nos âmbitos nacional e internacional. Isso ocorre por seu alinhamento às prioridades do Governo brasileiro e da Organização.

O aprimoramento da gestão dos termos de cooperação é um processo contínuo, impulsionado por avanços metodológicos e o estabelecimento de novos marcos legais. Essa dinâmica leva a um olhar constante sobre a atualização das boas práticas de gestão e do que há de mais avançado e adequado na condução de programas e projetos em saúde para

---

<sup>1</sup> <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672)>

cada estado. A experiência acumulada nos últimos anos de implementação de TCs e de seus respectivos Termos de Ajuste, envolvendo grande variedade de temas, propósitos e objetivos, tem mostrado a necessidade de harmonização nos procedimentos adotados em conjunto pelo MS e pela OPAS/OMS, sendo que o processo de formulação e gestão dos Termos de Cooperação é conduzido através das Secretarias Estaduais.

Ressalta-se que os Termos de Cooperação devem respeitar as normas e procedimentos da OPAS/OMS, os tratados internacionais subscritos pela OPAS/OMS e o Governo do Federal, uma vez que estejam em consonância com os princípios constitucionais brasileiros, com as diretrizes preconizadas e compatibilizadas com as recomendações e determinações da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE e dos órgãos de controle brasileiros.

Considera-se, ainda, que a presente iniciativa é de suma importância para o Plano de Contingência da COVID-19 no Estado do Paraná em casos de emergência de saúde pública como a atual pandemia, é necessário um sistema de vigilância epidemiológica integrado às ações de vigilância laboratorial e assistência à saúde para efetividade das estratégias de controle e redução dos impactos destes eventos sobre a população.

### **III. DO MARCO LEGAL**

Primeiramente, ressalta-se que segundo o constante no Ofício nº 1700/2020/SESA<sup>2</sup>, o instrumento a ser firmado corresponde a uma minuta padrão da organização e, assim, a sua redação não comporta alteração. Desta forma, sugestões de aperfeiçoamento ou mudança de redação não poderiam ser efetuadas.

Ainda assim, o feito passou pela análise da Procuradoria-Geral do Estado a qual se manifestou em duas ocasiões, tanto por intermédio da Informação nº 329/2020<sup>3</sup> quanto pela 497/2020<sup>4</sup>-ATJ/GAB-PGE.

Importante ressaltar que se trata também de um ato complementar de um acordo celebrado com a União Federal, sendo que já houvera análise jurídica prévia pela AGU quando da celebração do acordo com a União.

Ainda, o tema é disciplinado pelo Manual de Orientação para Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional da Agência Brasileira de Cooperação-ABC.

Cuida-se, portanto, de cooperação internacional, disciplinada por normativas federais as quais devem servir como supedâneo para a efetivação da avença em âmbito estadual.

Dentre estas destaca-se o Decreto Legislativo nº 11/1956, o qual aprovou o convênio básico entre o Brasil e a Organização Mundial de

---

<sup>2</sup> Constante em anexo

<sup>3</sup> Constante em anexo

<sup>4</sup> Constante em anexo

Saúde para Assistência Técnica de Caráter Consultivo; Decreto nº 59.308/1966; Decreto Legislativo nº 108/1983; Decreto nº 97.590/1989, Decreto nº 3.594/2000 e Portaria GM/MS nº 2.053/2011.

Outro marco no assunto foi o Acórdão do Tribunal de Contas da União 2899/09. Há também um Manual datado de 2015 intitulado Diretrizes para Elaboração e Gestão Conjunta dos Termos de Cooperação Técnica, o qual leva a assinatura tanto do Ministério da Saúde quanto da Organização Pan-Americana de Saúde. Em seu item 1.2, página 11, consta tópico que versa sobre a base legal dos acordos. Destaca-se em especial o seguinte trecho:

Toda a cooperação técnica executada pela OPAS/OMS no Brasil obedece aos objetivos e às funções estabelecidos na Constituição da OPAS e da OMS, bem como às diretrizes dos tratados e acordos internacionais.

E ainda:

Com base em seu caráter internacional, a OPAS/OMS não se submete à jurisdição do TCU nem a legislação nacional de qualquer de seus Estados—Membros. Por isso, o Decreto nº 5 151, de 22 de julho de 2004, e o Manual de Convergência de Normas Licitatórias, para atender as exigências desse Decreto não são aplicáveis a OPAS/OMS. O referido Decreto busca estabelecer os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal

direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica com certos organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.  
(grifos nossos)

Conforme se verifica dos excertos acostados, a OPAS/OMS por ser um organismo internacional não se submeteria à jurisdição do TCU bem como tampouco se submeteria ao arcabouço normativo de quaisquer dos Estados-Membros.

Assim, questionar-se-á, ao final da consulta, o entendimento do TCE no tocante a tal objeto. Antes, adentrar-se-á em tópico acerca do Sistema Integrado de Transferências do Tribunal- SIT.

Sobre o SIT, sabe-se que é o sistema informatizado de prestação de contas de transferências voluntárias, instituído em 2011 pela Resolução nº. 28/2011 do Tribunal de Contas do Paraná.

Sabe-se também que a partir do ano seguinte, em 2012, o sistema passou a ser de utilização obrigatória para os órgãos repassadores bem como para os entes públicos ou entidades privadas que recebam recursos de convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos similares.

Assim, ao realizar as tratativas que visam a celebração do termo com a OMS/OPAS, esta Secretaria deparou-se com a dubiedade pairante no que tange à aplicabilidade das mesmas normativas ao organismo internacional em questão, sobretudo com relação ao formato de prestação de contas praticado pela OPAS e aceito por diversos Tribunais de Contas Estaduais

do Brasil, a exemplo dos bem-sucedidos termos de cooperação levados a cabo nos Estados da Bahia, Tocantins e Pernambuco.

Em reuniões realizadas, a OPAS manifestou possuir rígido regulamento interno a ser seguido em suas ações, de modo que lhe seriam desautorizadas modificações no procedimento padrão de seus trâmites. Eventuais alterações no agir do organismo haveriam de ser aprovadas pelo escritório central em Washington, Estados Unidos.

Ademais, esse seu aspecto teso nas condutas internas e externas decorreria da própria natureza do Organismo Internacional, e encontraria-se respaldado pelos acórdãos e normativas já mencionadas supra no corpo desta consulta.

Realizada contextualização da questão, passa-se à apresentação dos quesitos, indicando-se neles a(s) dúvida(s) a ser(em) respondida(s).

- 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?

*Ex positis*, é a presente peça, para submeter a análise do tema a essa nobre Corte de Contas, dada a relevância de seus impactos a esta Consulente, e, por conseguinte, aos usuários do Sistema Único de Saúde. Destaca-se, por fim, que a não celebração do Termo de Cooperação com a OPAS, neste momento pandêmico, seria de extenso prejuízo à saúde pública e ao enfrentamento da COVID-19.

Considerando que é competência deste e. Tribunal de Contas decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade de atos de gestão e das despesas deles decorrentes, consoante o inciso XIII do Artigo 1º da Lei Complementar nº 113/2005.

Nestes termos, peço conhecimento da consulta.

Curitiba, 23 de fevereiro de 2021

**Carlos Alberto Gebrim Preto**  
**Secretário de Estado da Saúde**