

ORGANISMO DE CARÁTER INTERNACIONAL

JURISDIÇÃO DO TCEPR - SIT - CADASTRO

PROCESSO N° : 385319/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CESAR AUGUSTO NEVES
LUIZ, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 496/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Organização Pan-Americana da Saúde. Imunidade de jurisdição. Organismo de caráter internacional. Desnecessidade de cadastramento no SIT. Manifestações uniformes. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos relativos ao termo de cooperação firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde, a Organização Pan-Americana da Saúde-OPAS / Organização Mundial da Saúde-OMS e o Ministério da Saúde:

- 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?

Mediante o Despacho nº 893/21 (peça 10), previamente ao juízo de admissibilidade, determinei a intimação da Secretaria de Estado da Saúde e de seu representante legal, para que apresentassem parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do Órgão, opinando acerca da matéria objeto da Consulta.

A Assessoria Jurídica do Órgão consulente emitiu parecer (peça 20), com conclusão, em síntese, nesses termos:

(...) a OPAS/OMS não está sujeita a jurisdição do TCE-PR quanto os 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.

Pelo Despacho nº 1357/21 (peça 22), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca atestou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte, não encontrou decisões com efeito normativo abrangendo o tema (Informação nº 118/21-SJB, peça 24).

Por intermédio da Instrução nº 1/22-3ICE (peça 27), a 3ª Inspeção de Controle Externo afirmou, em preliminar, que o parecer jurídico indispensável à instrução do feito foi apresentado extemporaneamente, circunstância que retiraria da Consulta o requisito de admissibilidade, “na medida em que o parecer acostado aos autos fora do prazo, equivale, em linha de princípio, à própria ausência dessa peça essencial ao seu conhecimento, nos moldes do art. 311 do Regimento Interno desta Corte”. No mais, seu opinativo restou 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 adotada pela SESA, cujas ações, nesse ajuste, subordinam-se à fiscalização e controle deste Colegiado por imperativo constitucional.

Por meio do Despacho nº 107/22-CGF (peça 29), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas a ela vinculadas.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 142/22-CGE (peça 30), opinou pelo oferecimento das respostas, conforme segue:

(...) no que diz respeito ao primeiro quesito, tal como afirmado pela PGE/PR (seq.20) e 3ªICE (seq.27) entende-se que a organização OPAS/OMS e seus agentes, por gozarem de imunidade de jurisdição, não se submetem ao C.TCEPR, no que tange a sanções e ressarcimentos, salvo na hipótese de renúncia à imunidade. (...)

Relativamente ao 2º quesito, esta unidade instrutiva, da mesma forma, acompanha o abalizado parecer PGE no sentido de que OPAS/OMS não se submete ao conteúdo da Resolução 28/2011 TCEPR, em atos referentes a sua própria gestão, dada a imunidade de jurisdição já mencionada, que exclui s.m.j. esta obrigação.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 242/22-PGC, peça 31).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, a 3ª Inspeção de Controle Externo observou que o parecer jurídico apresentado pelo consulente foi juntado aos autos de forma extemporânea, de modo que estaria prejudicado o entendimento pela admissibilidade do feito.

Ocorre que, com o objetivo de privilegiar o relevante interesse público da matéria (eventual sujeição de organismo internacional à fiscalização desta Corte), demonstrado nos autos, houve aplicação do princípio do formalismo moderado, de modo a não gerar prejuízo à tramitação do feito; assim, acompanhando o opinativo do Órgão Ministerial, concluo que aludido argumento restou superado, ante a regular instrução do expediente.

Portanto, ratifico o recebimento da Consulta, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade¹.

O consulente apresentou quesitos visando a obter esclarecimentos relacionados ao termo de cooperação técnica que objetiva o desenvolvimento das atividades do Projeto “Fortalecer o sistema de saúde no Estado do Paraná”, proposto entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde, tendo o Ministério da Saúde como interveniente.

Suscitou dúvidas referentes à competência deste Tribunal de Contas quando se trata de convênios com entidades internacionais, especificamente em relação à OPAS.

De plano, cumpre citar ementa de julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS ONU. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 27.784/1950. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 52.288/1963. ACORDO BÁSICO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA COM AS NAÇÕES UNIDAS E SUAS

¹ Regimento Interno do TCE/PR:
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;
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. (...)

AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DECRETO 59.308/1966. IMPOSSIBILIDADE DE O ORGANISMO INTERNACIONAL VIR A SER DEMANDADO EM JUÍZO, SALVO EM CASO DE RENÚNCIA EXPRESSA À IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO EM PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (RE 1.034.840, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, publicado em 30/06/2017)

A partir de tal decisão, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral:

Tema 947 – Imunidade de jurisdição dos organismos internacionais garantida por tratado firmado pelo Brasil.

Tese fixada: 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.

Nessa senda, como bem observado pelo Ministério Público de Contas²:

(...) 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”. (...)

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.

A Organização Pan-Americana da Saúde, órgão de caráter internacional vinculado à Organização Mundial da Saúde, por ser beneficiária de imunidade de jurisdição, não está sujeita à competência deste Tribunal de Contas quanto a seus atos de gestão e realização de despesas.

Assim, está desobrigada de submeter seus atos ao exame do TCE-PR, ante a impossibilidade jurídica desta Corte exercer a correspondente jurisdição, exceto se houver renúncia expressa à aludida imunidade.

A “Cláusula Décima Terceira: Das Disposições Finais”, do pacto em apreço, dispõe a respeito:

Todas as obrigações assumidas pela **ORGANIZAÇÃO** no desenvolvimento do presente Termo serão cumpridas estritamente dentro de suas normas legais. **Nada do conteúdo deste Instrumento ou com ele relacionado poderá**

2 Parecer nº 242/22-PGC, peça 31.

ser considerado como renúncia tácita ou expressa, das imunidades, privilégios, exonerações ou facilidades de que goza a ORGANIZAÇÃO, em conformidade com o Direito Internacional, os Tratados e Convênios Internacionais, ou legislação de qualquer de seus países membros. g.n.

Portanto, em relação ao pacto em voga, considerando a cabal imunidade conferida à Organização Pan-Americana da Saúde e seus agentes, o TCE-PR pode efetuar a regular fiscalização e controle externo sobre os atos administrativos, desde que restritos apenas aos de competência da Secretaria de Estado da Saúde, não englobando, assim, aqueles que forem específicos da Organização internacional.

Na própria “Cláusula Décima Primeira: Da Auditoria”, constante do termo de cooperação, há menção de que:

Um auditor externo independente, nomeado pelo corpo de Direção da **ORGANIZAÇÃO**, realizará a auditoria sobre os recursos administrados pela **ORGANIZAÇÃO**, incluindo os do presente Termo, de acordo com as regulamentações, regras e diretrizes da **ORGANIZAÇÃO**, na qualidade de Agência Especializada das Nações Unidas. Cópias das auditorias da **ORGANIZAÇÃO** serão entregues à **SECRETARIA** e ao **MINISTÉRIO**, quando solicitadas. **A SECRETARIA será auditada pelos órgãos de controle interno e externo, conforme legislação aplicável.** g.n.

Nessa toada, em concordância com as manifestações uniformes, entendo que, relativamente à primeira indagação, a resposta a ser ofertada é a de que, devido ao seu caráter de natureza internacional, a OPAS/OMS não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná.

Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR.

Em sua segunda indagação, o consultante questionou se a OPAS/OMS deve obrigatoriamente se cadastrar no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

Pois bem. A Resolução nº 28/2011, que instituiu o SIT, dispõe que o sistema “consiste no instrumento informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras”, tendo “por finalidade padronizar e dar agilidade aos procedimentos de fiscalização das transferências públicas de recursos financeiros”³.

Nos termos do artigo 3º de aludida Resolução, a utilização do SIT é “obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal

3 Art. 2º. Fica instituído o Sistema Integrado de Transferências - SIT, nos termos do §5º do art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e do art. 149, inciso XIX, do Regimento Interno, que tem por finalidade padronizar e dar agilidade aos procedimentos de fiscalização das transferências públicas de recursos financeiros.
Parágrafo único. O SIT consiste no instrumento informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras.

de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias⁴.

Depreende-se, portanto, que, ao gozar de imunidade de jurisdição, a OPAS/OMS não está submetida aos ditames da Resolução nº 28/2011.

Logo, seria descabido exigir-se o cadastramento em sistema fiscalizatório informatizado desta Corte de um organismo internacional detentor da imunidade já mencionada.

Desse modo, acompanhando as manifestações técnica e Ministerial, em resposta ao segundo questionamento, concluo pela desnecessidade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT- Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, em linha de concordância com as manifestações da 3ª ICE, da CGE e do MPJTC, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

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?

Resposta: A OPAS/OMS, organismo de caráter internacional, não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná. Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR.

b) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

Resposta: Não há obrigatoriedade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta apresentada pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde e em linha de concordância com as manifestações da 3ª ICE, da CGE e do MPJTC, respondê-la nos seguintes termos:

4 Art. 3º. A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias.

I - 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?

Resposta: A OPAS/OMS, organismo de caráter internacional, não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná. Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR;

II - deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

Resposta: Não há obrigatoriedade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, e o encerramento do feito e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência