



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 175, DE 2014

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização, a fim de analisar as verbas repassadas pelo Governo Federal à Organização Pan-Americana de Saúde – Opas no ano de 2013.

Autor: Deputado Ademir Camilo

Relator: Deputado Jorge Solla

RELATÓRIO PRÉVIO

I. RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC a presente Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, apresentada pelo Deputado Ademir Camilo, com fundamento nos artigos 70 e 71, da Constituição Federal, e no artigo 100, § 1º, combinado com os artigos 24, X, 60, I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que tenho a honra de relatar, por designação do presidente da Comissão.

1. DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

A PFC tem como propósito que, ouvido o Plenário desta Comissão, seja determinada a realização de ato de fiscalização sobre as verbas repassadas pelo Governo Federal à Organização Pan-Americana de Saúde.

A referida proposta foi apresentada com base no art. 100 § 1º, combinado com os artigos 60, inciso I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

2. DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

Esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle -- CFFC é competente para apreciar quaisquer atos ou fatos sujeitos a fiscalização e controle referidos no art. 70 da Constituição Federal, nos termos do art. 60 do RICD. Tal competência tem caráter terminativo, nos termos do art. 54, II e está especificada no art. 32, XI, "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

XI – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle: (...)

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

O auxílio do Tribunal de Contas para a execução dos atos de fiscalização desenvolvidos pela Comissão tem amparo no art. 24, X, do RICD:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...)

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

3. DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

O Acórdão 1099/2014 do Plenário do Tribunal de Contas da União trata de solicitações de informações efetuadas pelo Deputado Federal Arolde de Oliveira (PSD/RJ):

"2. O referido parlamentar, por meio do Ofício nº 371/2014 – GDAO, de 07/03/2014 (peça 1), solicitou que o TCU informasse:

a) o montante total transferido à Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS no período de 2004 a 2013;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

b) quais contas da OPAS foram auditadas e quais irregularidades foram eventualmente encontradas. O solicitante requereu ainda que lhe fossem encaminhadas cópias dos pareceres e relatórios porventura existentes;

c) se a OPAS possui outros números de CNPJ/MF;

d) se o TCU considerou legais os critérios utilizados para selecionar a OPAS para gerenciar verbas públicas, em especial, os recursos destinados à área da saúde indígena.

3. A unidade técnica ressaltou que:

a) na solicitação em tela foi ressaltado o exercício primordial da função fiscalizatória do Poder Legislativo. Contudo, o Deputado Federal Arolde de Oliveira não está relacionado entre aquelas pessoas que possuem legitimidade para requerer informações ao Tribunal, nos termos do art. 69, II, da [Resolução nº 191/2006](#) – TCU;

b) o atendimento de solicitação de informações restringe-se àquelas que constam de processos já existentes nesta Corte de Contas. Nesse sentido, caso as informações ora requeridas não estejam contidas em processos autuados, ocorrerá o chamado "assunto não processado" no Tribunal. Nessa última hipótese, a informação a ser prestada ao solicitante é que o assunto não foi objeto de apreciação pelo TCU;

c) cabe registrar que a OPAS não presta contas ordinárias ao TCU. Por outro lado, foram identificados os seguintes processos que têm relação direta com a referida entidade:

- TC nº [000.869/1996-1](#): versa sobre tomada de contas especial da Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS. Responsável: Hugo Villegas;

- TC nº [015.008/2005-6](#): versa sobre relatório de inspeção realizada na Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde com a finalidade de esclarecer os fatos concernentes aos acordos firmados por esse Ministério e pela OPAS. A referida inspeção teve origem em uma representação formulada pela empresa Work Out Eventos Ltda. (TC nº [020.300/2004-7](#)). Quando do julgamento do primeiro processo, foi prolatado o [Acórdão nº 1.018/2007 – Plenário](#), posteriormente alterado pelos [Acórdãos nº 2.899/2009 – Plenário](#) e nº [2.597/2010 – Plenário](#).

d) ademais, restaram identificados diversos Acórdãos e Decisões em que a OPAS é mencionada, em razão de estar relacionada com algum ato de gestão praticado por diversos órgãos da Administração Pública;

e) relativamente ao questionamento sobre a existência de mais de um CNPJ/MF da OPAS, obteve-se a seguinte informação no banco de dados da Secretaria da Receita Federal:

- CNPJ: 04.096.431/0001-54 – Data de Abertura: 02/12/1902

– Situação Cadastral: Ativa – Natureza Jurídica: Organização Internacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

f) cabe ressaltar que, no exercício de 2004, foram efetuados pagamentos à OPAS tendo sido utilizado o CNPJ: 05.990.015/0001-68.

4. Em seguida, a unidade técnica apresentou um levantamento dos valores repassados pela União à OPAS no período de 2004 a 2014 (fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi), o qual está sintetizado na tabela abaixo:

Anos	Valores repassados (R\$)
2004	168.087.198,22
2005	76.752.152,51
2006	190.242.436,52
2007	123.931.386,72
2008	171.723.074,05
2009	154.200.582,95
2010	214.809.026,91
2011	170.889.186,30
2012	274.461.244,89
2013	1.016.925.659,58
2014	508.024.213,12
Total	3.070.046.161,77

5. Em relação ao questionamento sobre a legalidade dos critérios utilizados para escolher a OPAS "para gerenciar tamanho montante de verbas públicas, em especial, os recursos destinados à área da saúde indígena visto que o setor requer especificidades no atendimento aos povos tradicionais brasileiros", a unidade técnica destacou que:

a) realizou pesquisa na jurisprudência desta Corte de Contas e identificou o [Acórdão nº 3.614/2013 – Plenário](#), exarado quando do julgamento do TC nº 027.492/2013;

b) entre as matérias tratadas no referido Acórdão, encontra-se o 80º Termo de Cooperação Técnica, celebrado pelo Ministério da Saúde e pela OPAS, com vistas ao desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto "Acesso da População Brasileira à Atenção Básica em Saúde" e à execução das atividades relacionadas ao "Programa Mais Médicos";



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

c) nos itens 18 a 30 do Voto condutor desse Acórdão, o Ministro Benjamin Zymler, Relator do feito, avaliou que a celebração do referido Termo de Cooperação encontra respaldo no Acordo que constituiu a Organização Mundial de Saúde – OMS, bem como na legislação brasileira;

d) assim, seria apropriado encaminhar ao solicitante cópia do Acórdão nº 3.614/2013 – Plenário, bem como do relatório, voto e voto-revisor que o fundamentaram.

6. Diante do exposto, a unidade técnica propôs remeter ao Deputado Federal Arolde de Oliveira (PSD/RJ) cópia da presente instrução e do Acórdão nº 3.614/2013 – Plenário, além do relatório, voto e voto-revisor que o fundamentaram.”

Sobre a avaliação do termo de acordo firmado entre a Organização Pan-Americana de Saúde e o Ministério da Saúde o Acórdão 3641/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União assim se pronunciou:

“II – Fundamentos da participação dos médicos cubanos no “Projeto Mais Médicos para o Brasil”

18. A Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS é um organismo internacional de saúde pública, criado em 1902, com a finalidade de melhorar as condições de saúde dos países das Américas. Ela foi o primeiro organismo internacional voltado para a cooperação na área de saúde. Ressalto que o Brasil se tornou membro da OPAS no dia 29/10/1929.

19. Visando cumprir sua finalidade, a OPAS busca orientar os esforços estratégicos de colaboração entre os Estados membros e outros parceiros, no sentido de promover a equidade na saúde, combater doenças, melhorar a qualidade de vida e elevar a expectativa de vida dos povos das Américas.

20. Ela pode atuar de forma isolada ou integrada à Organização das Nações Unidas – ONU. Nessa última hipótese, a OPAS age na condição de Escritório Regional para as Américas da Organização Mundial da Saúde – OMS. A OPAS/OMS integra os sistemas da Organização dos Estados Americanos – OEA e da Organização das Nações Unidas.

21. A Organização Mundial da Saúde é uma agência especializada em saúde, fundada em 07/04/1948 e subordinada à Organização das Nações Unidas. O Brasil teve participação fundamental na história dessa Organização, uma vez que os delegados do nosso país foram os autores da proposta de criação da OMS.

22. Segundo disposto em sua constituição, o objetivo da OMS é desenvolver ao máximo o nível de saúde de todos os povos. Nesse sentido, o documento de fundação da Organização prevê que ela poderá:

a) estabelecer e manter colaboração efetiva com a administração governamental da área de saúde;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

b) auxiliar os governos, a seu pedido, a melhorar os serviços de saúde;

c) fornecer a assistência técnica apropriada;

d) estabelecer e manter os serviços administrativos e técnicos julgados necessários,

23. No dia 25/04/2013, o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS/OMS celebraram o 80º Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto “Acesso da População Brasileira à Atenção Básica em Saúde”.

24. Segundo disposto na cláusula terceira desse Termo, sua finalidade precípua é promover a qualificação e valorização dos profissionais da Atenção Básica, por meio da capacitação técnica, em localidades prioritárias para o Sistema Único de Saúde – SUS.

25. Por seu turno, a cláusula quarta do referido Termo estabelece que a cooperação técnica se dará a partir da assinatura de termos de ajustes, firmados pelo Ministério da Saúde e pela OPAS. Cada termo detalhará os objetivos, meios, formas de participação, obrigação das partes, contribuições técnicas, financeiras, de recursos humanos, de orçamento e forma de desembolsos, destinados a assegurar o normal e adequado cumprimento de cada termo.

26. No dia 22/08/2013, foi firmado o 3º Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação, com vistas a inserir metas e recursos para garantir a Cooperação Técnica entre o Ministério da Saúde e a OPAS/OMS, com a finalidade de desenvolver o “Projeto de ampliação do acesso da população brasileira à Atenção Básica em Saúde”. Segundo consta desse Termo, sua celebração decorreu do mandato conferido aos Estados Membros da OPAS/OMS para promover a Cooperação Técnica Internacional entre Países, a denominada Cooperação Sul-Sul (aquela estabelecida entre países localizados no hemisfério sul). Dessa forma, será viabilizado o “Programa de Cooperação Técnica da Organização Pan-Americana da Saúde para a participação de médicos cubanos no Projeto Mais Médicos para o Brasil”.

27. Com esboço no acima exposto, avalio que a celebração do referido Termo de Cooperação encontra respaldo na Constituição da OMS.

28. Saliento ainda que o art. 17 da Medida Provisória nº 621, editada no dia 08/07/2013, fornecia amparo legislativo à celebração de termos de cooperação com organismos internacionais, ao prever que:

*“Para a execução das ações previstas nesta Medida Provisória, **os Ministérios da Educação e da Saúde poderão firmar acordos e outros instrumentos de cooperação com organismos internacionais**, instituições de educação superior nacionais e estrangeiras, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consórcios públicos e entidades privadas, inclusive com transferência de recursos.” (grifo meu)*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

29. Assim sendo, a assinatura do 3º Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação, ocorrida em 22/08/2013, teve respaldo legal.

30. Friso ainda que o art. 20 da Lei nº 12.871/2013, resultante da conversão da Medida Provisória nº 621, confirmou essa autorização.

31. Aduzo que a participação de médicos cubanos no "Projeto Mais Médicos para o Brasil" encontra amparo no art. 13, II, da Lei nº 12.871/2013. Afinal, consoante exposto anteriormente neste Voto, a referida norma legal permite o oferecimento de curso de especialização em Atenção Básica, mediante a Educação pelo Trabalho, a médicos formados em instituições de educação superior estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional.

32. Diante disso, em linha de consonância com a manifestação da unidade técnica, julgo que a participação dos médicos cubanos no "Projeto Mais Médicos para o Brasil", com a intermediação da OPAS, possui amparo normativo. Contudo, cabe lembrar que a constitucionalidade da Lei nº 12.871/2013 está sendo discutida no Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.035 e nº 5.037, ambas relatadas pelo Ministro Marco Aurélio. O resultado do julgamento dessas Adin pelo Pretório Excelso poderá alterar substancialmente o entendimento ora esposado.

33. Cabe salientar, ainda, que a existência de uma base normativa para a implementação do projeto sob comento não implica a ausência de questionamentos sobre a forma como esse projeto está sendo implementado. No presente caso, a unidade técnica apontou a existência de indícios de irregularidades na execução desse projeto que serão analisados a seguir."

O Ministério da Saúde, na Nota Técnica nº 176/2014/DESID/SE/MS, em 11 de setembro de 2014, em relação ao acordo firmado com a OPAS, assim se manifestou:

"Com relação à execução direta dos projetos gerenciados pela OPAS/OMS, pode-se dizer que todos os projetos de Cooperação Técnica e sua administração encontram-se sob a responsabilidade da Organização, de acordo com suas normas e procedimentos e que as etapas de formulação, monitoramento e avaliação de projetos são de responsabilidade da OPAS/OMS e devem ser realizadas conjuntamente com o parceiro nacional, sempre com a finalidade de viabilizar e concretizar os objetivos pactuados nos referidos Termos de Cooperação firmados entre as partes, de forma a guardar coerência com os objetivos estratégicos no MS/SUS, a política da OPAS/OMS e correlação com os mandatos regionais e sub-regionais.

Cabe ressaltar que o Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Mundial de Saúde e o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Repartição Sanitária Pan-Americana para o Funcionamento do Escritório de Área da OPAS no Brasil, de 16 de março de 2000, publicado por meio do Decreto nº 3.594/2000, determina em seu art. VIII que a realização de auditoria sobre os recursos administrados pela OPAS/OMS, ao abrigo do Ajuste Complementar, é feita



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

por auditor externo independente, nomeado pelos Estados Membros da OPAS/OMS, de acordo com as regulamentações, regras e diretrizes da OPAS/OMS, na qualidade de Agência Especializada das Nações Unidas:

O auditor externo independente, nomeado pelos Estados Membros da OPAS/OMS realizará auditoria sobre os recursos administrados pela OPAS/OMS, ao abrigo deste Ajuste Complementar, de acordo com as regulamentações, regras e diretrizes da OPAS/OMS na qualidade de Agência Especializada das Nações Unidas.

No mesmo instrumento o art. XII estabelece que:

Todas as obrigações assumidas pela OPAS/OMS na implementação do presente Ajuste Complementar serão cumpridas estritamente dentro de suas normas legais. Nada do conteúdo deste Instrumento ou relacionada com o mesmo poderá ser considerado como renúncia tácita ou expressa das imunidades, privilégios, exonerações ou facilidades de que goza a OPAS/OMS de conformidade com o Direito Internacional, tratados e convênios internacionais e a legislação brasileira.

Dessa forma, no que se refere à realização de fiscalização sobre os recursos repassados pelo Ministério da Saúde à OPAS, tal ato tão somente alcança a execução financeira do Ministério da Saúde, não podendo se estender àquela organização."

II. VOTO DO RELATOR

Em função de todo o exposto pelo Tribunal de Contas da União e considerando as manifestações do Ministério da Saúde, entendemos que os questionamentos originalmente apontados encontram-se satisfatoriamente apreciados e VOTAMOS no sentido de que esta Comissão de Fiscalização e Controle archive a proposição apresentada.

Sala da Comissão, em 18 de abril de 2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

Deputado **JORGE SOLLA**

Relator