



Ministério da Saúde  
Gabinete do Ministro  
Assessoria Parlamentar

OFÍCIO Nº 4757/2020/ASPAR/GM/MS

Brasília, 25 de agosto de 2020.

A Sua Excelência a Senhora

**SORAYA SANTOS**

Deputada

Primeira-Secretária

Edifício Principal, sala 27

Câmara dos Deputados

70160-900 Brasília - DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 893/2020 - Esclarecimentos sobre à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.**

Senhora Primeira-Secretária,

Em resposta ao **Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 1390/2020**, referente ao **Requerimento de Informação nº 893, de 10 de agosto de 2020**, encaminho as informações prestadas pelo corpo técnico deste Ministério.

Atenciosamente,

**EDUARDO PAZUELLO**

Ministro de Estado da Saúde interino



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Pazuello, Ministro de Estado da Saúde, Interino**, em 26/08/2020, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0016386101** e o código CRC **D7DB0860**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

**DESPACHO n. 03813/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.106533/2020-87**

**INTERESSADO:** Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento - DESID/SE/MS.

**ASSUNTO:** Consulta acerca da compatibilidade da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS com a Lei Complementar nº 141/2012

1. Aprovo o PARECER n. 00837/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Eduardo Monteiro de Barros Cordeiro, e o DESPACHO n. 03807/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde e Atos Normativos, Advogada da União Marcilândia Araújo, ambos de 21/08/2020, adotando seus fundamentos e conclusões.

2. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- a) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais, para ciência e providências que entender cabíveis:

*i)* à Secretaria-Executiva - SE/MS;

*ii)* à Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS;

*iii)* à Assessoria Parlamentar - ASPAR/GM/MS; e

*iv)* ao Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento - DESID/SE/MS.

- b) archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

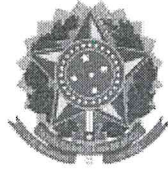
**JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO**

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000106533202087 e da chave de acesso 1b84d017

Documento assinado eletronicamente por JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 483060959 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 21-08-2020 16:54. Número de Série: 22817. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.



Ministério da Saúde  
Gabinete do Ministro  
Assessoria Parlamentar

## DESPACHO

ASPAR/GM/MS

Brasília, 25 de agosto de 2020.

Ao Gabinete do Ministro

**Assunto: Requerimento de Informação nº 893/2020 - Esclarecimentos sobre à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.**

1. Trata-se do **Requerimento de Informação nº 893/2020** (0015977923), de autoria do Deputado Federal Fausto Pinato, por meio do qual solicita informações, ao Ministro de Estado da Saúde, sobre à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.
2. Em resposta, encaminhem-se, para ciência e atendimento à solicitação da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (0016209689), o **Despacho 03813/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU** (0016353840), e o **Parecer nº 00837/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU** (0016353772), elaborados pela Consultoria Jurídica - CJ/MS; os **Despachos SAPS/GAB/SAPS/MS** (0016341146), **DAPES/SEAD/DAPES/SAPS/MS** (0016307086), elaborados pela Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS; os **Despachos SE/GAB/SE/MS** (0016177806), **CGES/DESID/SE/MS** (0016109092), elaborados pela Secretaria Executiva - SE/MS.

**LEONARDO BATISTA SILVA**  
Chefe da Assessoria Parlamentar



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Batista Silva, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 26/08/2020, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0016385059** e o código CRC **80AFEF21**.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE JURÍDICA DE ASSUNTOS FINALÍSTICOS

**PARECER n. 00837/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP:** 25000.106533/2020-87

**INTERESSADO:** Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde - SE/MS

**ASSUNTOS:** Consulta acerca da compatibilidade da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS com a Lei Complementar nº 141/2012

**EMENTA:** CONSULTA ACERCA DA COMPATIBILIDADE DA PORTARIA Nº 1.857/2020/GM/MS COM A LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012.

I - Transferência fundo a fundo no âmbito do SUS. Art. 198 da Constituição. Lei Complementar nº 141, de 2012.

II - Portaria nº 1.857/2020/GM/MS. Incentivos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal para combate à COVID-19 nas escolas públicas da rede básica de ensino.

III - A deficiência de detalhamento na portaria não configura, em absoluto, suposta autorização para utilizar recursos de saúde na área da educação, de modo que deve ser feita interpretação em conformidade que as normas hierarquicamente superiores que lhe dão supedâneo.

IV - Sugestão de criação de mecanismos de controle efetivos, de modo a assegurar a correta execução dos recursos públicos afetos ao programa em questão, especialmente em razão da ausência de detalhamento na Portaria nº 1.857/2020/GM/MS.

V - Restituição do feito à área consultante, para conhecimento para ciência deste opinativo e adoção das providências que entender cabíveis.

**I - RELATÓRIO**

1. Vem a esta Consultoria Jurídica o processo em epígrafe, referente à solicitação da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde - SE/MS, em que pugna pela análise jurídica acerca da compatibilidade da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS com a Lei Complementar nº 141/2012.

2. Dentre outros documentos, instruem estes autos eletrônicos:  
a) Requerimento de Informação nº 893/2020 (SEI nº 0015977923); e  
b) Despacho CGES/DESID/SE/MS (SEI nº 0016109092);

3. Na origem, trata-se de **Requerimento de Informação nº 893/2020**, de autoria do Deputado Federal Fausto Pinato, o qual solicita informações sobre a utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas. O Requerimento foi enviado por meio do Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 1390, aduzindo o seguinte:

Requeiro a V. Ex.<sup>a</sup>, com base no art. 50 da Constituição Federal, e na forma dos arts. 115 e 116 do Regimento Interno que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Sr. Ministro de Estado da Saúde, no sentido de prestar esclarecimentos quanto à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.



Há previsão de retorno das atividades escolares em breve, com a obrigatoriedade de disponibilidade de equipamentos de segurança individual e produtos de prevenção à disseminação do novo coronavírus, a Covid-19.

Existe a preocupação dos gestores públicos estaduais e municipais quanto à utilização de recursos da saúde da União para a compra de utensílios sanitários para a educação. Com base nessa preocupação, que antecede a fiscalização pelos tribunais de contas dos entes federados, encaminho essa solicitação para trazer esclarecimentos acerca da dúvida ora apresentada.

Em virtude do que dispõe a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a insegurança jurídica é compreensível no caso concreto. Vejamos:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Pelo exposto, impõe-se esclarecer sobre a possibilidade de utilização dos recursos da saúde para aquisição de EPIs, tapetes sanitizantes, álcool em gel, máscaras e outros produtos a serem empregados quando do retorno das aulas presenciais.

4. Diante desses questionamentos, a Assessoria Parlamentar do Ministério da Saúde - ASPAR/GM/MS solicitou manifestação técnica por parte dos setores competentes da Pasta (SE/MS, SVS/MS e SAPS/MS).

5. No âmbito da SE/MS, o Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento (DESID/SE/MS) posicionou-se por meio do Despacho CGES/DESID/SE/MS (SEI nº 0016109092), sugerindo manifestação desta Consultoria Jurídica, nos seguintes termos:

Trata-se do subsídio de resposta para o Requerimento de Informação do Deputado Federal Fausto Pinato (0015977923), que solicita ao Ministro da Saúde informações sobre a utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.

Para tanto, requer informações ao Ministro de Estado da Saúde, no sentido de prestar esclarecimentos quanto à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas, diante da previsão de retorno das atividades escolares e da obrigatoriedade de disponibilidade de equipamentos de segurança individual e de produtos de prevenção à disseminação do novo coronavírus, a Covid-19.

O questionamento se dá em razão do que dispõe o art. 2º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012, especialmente o inciso III, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, **não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.**

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Desse modo, para serem declaradas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser atendidos, simultaneamente (BRASIL, 2020, p.419):

os princípios do SUS (art. 7º da Lei nº 8080/90);

as diretrizes do art. 2º da Lei nº 141/2012 que estabelecem que as ações devem estar disponíveis, de forma gratuita; deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde; devem estar incluídas no plano de saúde e executadas na função saúde; devendo ser aprovadas pelo Conselho de Saúde e ser de responsabilidade do setor saúde;

e que a apuração da aplicação considere as atribuições do SUS (art. 200 da CF) e o seu campo de atuação (art. 6º. da Lei nº 8.080/1990).

Em que pesem as dúvidas recorrentes sobre o entendimento dos dispositivos da LC nº 141/2012, sobretudo diante do enfrentamento das situações de emergência de saúde pública decorrentes do Covid-19, foi publicada a Portaria nº 1.857, de 28 de julho de 2020, do Gabinete do Ministro da Saúde, que “dispõe sobre a transferência de incentivos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal para combate à Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus/Covid-19, considerando as escolas públicas da rede básica de ensino.”

O art. 2º da Portaria nº 1.857/2020 prevê que o incentivo financeiro deve ser utilizado para compra de materiais necessários à garantia da segurança sanitária dos estudantes e dos profissionais de educação das escolas e para ações de promoção da saúde e prevenção à Covid-19, conforme as orientações da Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 e conforme as diretrizes do Programa Saúde na Escola. E que o incentivo financeiro pode ser utilizado para a aquisição de materiais como produtos de higienização; material de limpeza; álcool em gel ou líquido 70%; máscaras; termômetros infravermelho, adesivos de marcação para distanciamento social, materiais educativos para a realização das ações de promoção da saúde e prevenção à Covid-19 e outros.

O art. 3º prevê o monitoramento da utilização do incentivo financeiro através do Relatório de Gestão, conforme disposto nas Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, LC nº 141, de 13 de janeiro de 2012, Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990 e Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990.

E o art. 4º estabelece que os recursos orçamentários, objeto da Portaria nº 1.857/2020, deverão onerar o Programa de Trabalho 10.122.5018.21C0.6500 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - Nacional, em parcela única, no valor de R\$ 454.331.202,00 (quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e trinta e um mil duzentos e dois reais).

Em síntese, a Portaria nº 1.857/2020 estabelece orientação sobre o uso de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas, considerando o caso dos recursos da União transferidos para os Estados e Municípios e voltados para os gastos específicos no âmbito das escolas públicas da rede básica de ensino.

Entretanto, como o entendimento da Portaria nº 1.857/2020 pode ser divergente com o art. 2º da LC nº 141/2012, seria oportuna a manifestação da Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, a quem compete, dentre outras atribuições (art. 16, do Decreto nº 9.795/2019): prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério da Saúde; e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos. Portanto, o parecer conclusivo que envolve possível conflito de normas (Lei Complementar nº 141/2012 *versus* Portaria nº 1.857/2020) está fora da competência técnica deste Departamento.

São as contribuições que apresentamos, sem afastar as análises de outras áreas técnicas do Ministério da Saúde.

Encaminhe-se ao DESID com solicitação de envio ao GAB/SE para conhecimento e providências decorrentes.

6. Em sequência, os presentes autos foram distribuídos ao Advogado da União signatário, para análise jurídica.



7. Ademais, verifica-se que a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS) se manifestou no sentido de não possuir competência para tratar sobre a matéria.

8. Por sua vez, a Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS), por meio do Departamento de Ações Programáticas Estratégicas (DAPES/SAPS/MS), informou o seguinte:

Em atenção ao Despacho GAB/SAPS (0016230675), que trata do Requerimento 893/2020 (0015977923), de autoria do Deputado Federal Fausto Pinato, o qual solicita informações sobre a utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.

Considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), nos termos da Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, as Secretarias deste Ministério da Saúde (MS) se uniram para juntas assistirem os Estados e Municípios, por meio do Centro de Operações de Emergência (COE), no enfrentamento à pandemia. Neste sentido, em que pese não se encontrar entre as atribuições previstas no art. 20, do Decreto nº 9795, de 17 de maio de 2019, este Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (DAPES/SAPS) realizará o planejamento da distribuição de Testes Rápidos e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), fornecidos por esta Pasta Ministerial, enquanto perdurar a situação de Emergência Nacional.

Em oportuno, cabe ainda informar que os insumos e equipamentos são enviados às Secretarias Estaduais de Saúde, as quais são responsáveis pela distribuição nos seus Municípios, e às Secretarias Municipais de Saúde das capitais, sendo ambas responsáveis pela distribuição dos materiais aos estabelecimentos sob sua gestão, conforme pactuado entre o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

Vale ressaltar que o Ministério da Saúde disponibiliza informações sobre os quantitativos de materiais e equipamentos distribuídos a cada Estado da Federação para enfrentamento da pandemia da COVID-19, cujos dados são atualizados constantemente à medida que as entregas são realizadas e podem ser acessados na página: <https://localizaus.saude.gov.br/>.

Restitui-se ao Gabinete da Secretaria de Atenção Primária à Saúde - GAB/SAPS, para o devido prosseguimento do feito.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **a) Considerações preliminares**

9. Inicialmente, cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

(grifei)

10. Dessarte, consoante se observa dos dispositivos acima, compete a esta Consultoria Jurídica a análise de questões estritamente jurídicas, com o viés de subsidiar a avaliação final por parte das autoridades da Pasta assessorada. Dessa forma, a aferição de **questões técnicas** e de **conveniência e oportunidade competem exclusivamente à área técnica e aos gestores da Pasta assessorada**. Corrobora com esse entendimento o Enunciado de Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, cujo teor se transcreve, *in verbis*:



A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(grifei)

11. Sobre tais temas, portanto, parte-se da premissa de que as autoridades competentes se municiaram dos conhecimentos específicos imprescindíveis à análise dessas questões, verificando a exatidão das informações técnicas pertinentes e zelando pela avaliação adequada dos temas não-jurídicos enfrentados. Logo, é mister registrar que a análise desta Consultoria restringir-se-á apenas aos aspectos de juridicidade.

## **b) Da Análise Jurídica**

12. O tema merece breve análise do panorama jurídico em que está inserido para melhor compreensão da consulta aduzida pelo setor técnico. Preliminarmente, cabe citar que, acerca do financiamento do SUS, o **art. 198 da Constituição** estabeleceu que a União destinará recursos vinculados à saúde aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

13. Desse modo, a forma de repasse dos recursos da União vinculados à saúde destinados demais entes federativos é disciplinada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, *in verbis*:

### **LEI Nº 8.142, DE 1990**

"Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990."

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000**

"Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos."

(grifei)

14. Conforme se observa, o art. 3º da Lei nº 8.142/1990 c/c art. 18 da Lei Complementar nº 141/2012 dispuseram sobre transferência de recursos de forma regular e automática no âmbito do SUS, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos. Trata-se, pois, da transferência na modalidade "fundo a fundo" no âmbito do SUS, realizada pela União aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

15. Por seu turno, os critérios de rateio de que trata o referido dispositivo constitucional encontram-se estabelecidos, precipuamente, no art. 17 da Lei Complementar nº 141, de 2011, c/c art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990, *in verbis*:

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 2012.**

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

### **LEI Nº 8.080, DE 1990.**

Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

I - perfil demográfico da região;

- II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;
  - III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
  - IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
  - V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
  - VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;
  - VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.
- (grifei)

16. Nesse contexto, o Ministério da Saúde, no uso de suas atribuições institucionais, por meio de suas portarias instituidoras de políticas, programas e incentivos financeiros, detalha/pormenoriza os critérios de rateio de que tratam o inciso II do §3º do art. 198 da Constituição, o art. 17 da Lei Complementar nº 141, de 2011, e o art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990, referentes às necessidades de saúde da população e às dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde.

17. *In casu*, a consulta trazida à baila trata de recursos transferidos na modalidade "fundo a fundo" com base na **Portaria nº 1.857/GM/MS, de 28 de julho de 2020** (alterada pela Portaria nº 2.027/2020/GM/MS), que "*dispõe sobre a transferência de incentivos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal para combate à Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus/Covid-19, considerando as escolas públicas da rede básica de ensino*".

18. Como se sabe, a referida portaria foi editada no contexto de enfrentamento da emergência global de saúde em razão da COVID-19, objeto da "Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional", por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

19. Pois bem. O questionamento encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Ministério da Saúde, por meio deste expediente, consiste em **esclarecer sobre a possibilidade de utilização dos recursos da saúde** "*para aquisição de EPIs, tapetes sanitizantes, álcool em gel, máscaras e outros produtos a serem empregados quando do retorno das aulas presenciais*".

20. Encaminhada a demanda a Pasta assessorada, o Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento (DESID/SE/MS) aventou a possível divergência entre o disposto na Portaria nº 1.857/2020/GM/MS e o art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012, nos seguintes termos:

"Entretanto, como o entendimento da Portaria nº 1.857/2020 pode ser divergente com o art. 2º da LC nº 141/2012, seria oportuna a manifestação da Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, a quem compete, dentre outras atribuições (art. 16, do Decreto nº 9.795/2019): prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério da Saúde; e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos. Portanto, o parecer conclusivo que envolve possível conflito de normas (Lei Complementar nº 141/2012 *versus* Portaria nº 1.857/2020) está fora da competência técnica deste Departamento."

21. Nesses termos, o presente processo foi encaminhado a esta Consultoria. Passa-se à análise.

22. Preliminarmente, destaca-se que, embora não seja tema de expertise deste Consultivo, é fato notório que, muitas vezes, há impossibilidade de que políticas públicas sejam adstritas a apenas um campo de atuação, sendo necessária, para melhor atender ao interesse público, a integração de atividades de áreas distintas nas quais atua o Poder Público.

23. Nesse diapasão, é sabido que as áreas da **saúde e educação** possuem interseções já observadas em políticas e programas já instituídos, de forma que, ora se observa a preponderância da área da saúde (ex. Programa Mais Médicos para o Brasil - PMMB, Certificação de Hospitais de Ensino etc), ora se observa a preponderância da área da educação (ex. criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais - REHUF etc).

24. Assim, como visto, a Portaria nº 1.857/2020/GM/MS, trata da transferência de incentivos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal para combate à Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em



decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus/Covid-19, considerando as escolas públicas da rede básica de ensino.

25. Em relação à utilização do recurso, a **redação original** da portaria dispunha o seguinte:

Art. 2º O incentivo financeiro de que trata o art. 1º, deve ser utilizado para compra de materiais necessários à garantia da segurança sanitária dos estudantes e dos profissionais de educação das escolas e para ações de promoção da saúde e prevenção à Covid-19, conforme as orientações da Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 e conforme as diretrizes do Programa Saúde na Escola.

Parágrafo único. Com o incentivo financeiro transferido por essa portaria podem ser adquiridos materiais como produtos de higienização; material de limpeza; álcool em gel ou líquido 70%; máscaras; termômetros infravermelho, adesivos de marcação para distanciamento social, materiais educativos para a realização das ações de promoção da saúde e prevenção à Covid-19 e outros.

(grifei)

26. Já após as alterações promovidas pela Portaria nº 2.027/2020/GM/MS, apenas previu-se que o incentivo financeiro "*deve ser aplicado para ações de promoção da saúde e prevenção à COVID-19, conforme as normativas que regem a utilização dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde, orientações do Ministério da Saúde para enfrentamento à COVID-19 e as diretrizes do Programa Saúde na Escola*".

27. Dessarte, a partir de tais alterações teria flexibilizado-se a utilização do incentivo financeiro, não se trazendo, contudo, qualquer rol explicativo ou exemplificativo das ações em que o recurso poderia ser aplicado.

28. Desse modo, diferentemente de outras políticas e programas instituídos por Portaria do Ministro de Estado da Saúde, a Portaria nº 1.857/2020/GM/MS carece de regras específicas e detalhamentos acerca da utilização dos recursos a serem repassados aos entes federativos.<sup>[1]</sup>

29. Com efeito, é corriqueiro que as portarias instituidoras de políticas, programas e incentivos financeiros tragam, **ao menos**, regramento acerca:

- dos critérios e metodologia utilizada para planejamento da política;
- da definição das condições de elegibilidade dos entes beneficiários, quando for o caso;
- da forma de utilização do incentivo financeiro, indicando as ações específicas que devem ser executadas;
- da relação do incentivo financeiro com as demais ações da Pasta;
- das regras de controle e monitoramento; e
- da atribuição de competências internas para operacionalização do programa.

30. Do cotejo com os itens acima elencados, percebe-se que a portaria em referência faz-se demasiadamente rarefeita, não disciplinando temas que podem ser considerados essenciais para o atendimento às orientações do Tribunal de Contas da União - TCU, notadamente aquelas expostas na obra "*Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*"<sup>[2]</sup>. Com efeito, a Corte de Contas expõe que, para garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental, a implementação das políticas deve prever a consecução de metas coletivas, orientado para o atingimento de resultados, veja-se:

(...) Conforme preleciona Diniz (2001), se por um lado a governança pode ser descrita como a "capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas", por outro implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental. Essa concepção dupla também foi apresentada por Azevedo e Anastasia (2002), ao defenderem que a governança não é restrita ao aparato burocrático-institucional do Estado e sua eficácia na implementação de políticas públicas. Sintetizando as conclusões dos referidos autores, entende-se a governança pública como a combinação de dois elementos:

- a "capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas";



- a “**criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas**”.

Nesse contexto, Marini e Martins (2014) ofertam importante contribuição conceitual ao associar a ideia de governança à geração de valor público. Sustentam, nesse sentido, que governança pública “é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; **é governar orientado para resultados**; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável”.

(grifei)

31. Apesar das deficiências e lacunas deste ato normativo poderem ser consideradas, talvez, como atinentes ao mérito administrativo (conveniência e oportunidade), **é inegável a repercussão jurídica e sobre a higidez do controle dos gastos**.

32. Desse modo, as referidas lacunas na Portaria nº 1.857/2020/GM/MS, ao que parece, teriam inclusive dado origem presente demanda, visto que o questionamento encaminhado pela Câmara dos Deputados e a manifestação do DESID/SE/MS suscitam dúvidas operacionais e jurídicas sobre norma.

33. A par disso, ante a ausência de detalhamento nas regras específicas da portaria autorizadora do repasse, deduz-se que a aplicação dos recursos - assim como quaisquer outros repasses federais no âmbito do SUS - **deve necessariamente observar a normas integrativas de hierarquia superior, que regem o financiamento do SUS**.

34. Por conseguinte, para além das normas da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS, a análise jurídica transborda também para aspectos gerais relativos às transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde. Com efeito, a análise do caso deve ser realizada à luz:

- das normas constitucionais que tratam de orçamento e do repasse no âmbito do SUS;
- da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 e regulamento (Decreto nº 7.827/2012); e
- da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017.

35. Quanto a isso, asseverar-se a utilização recursos oriundos de transferência constitucional do SUS em ação não relacionada diretamente à saúde pode ser considerado como ato **inconstitucional**, por **ofensa ao art. 194 e art. 198, § 1º, da Constituição**, conforme já aduzido por esta Consultoria em outras ocasiões<sup>[3]</sup>.

36. Outrossim, a aplicação de recursos federais em desacordo com as especificidades legalmente previstas equivale a descumprir a **lei orçamentária** e o disposto no **art. 8º, parágrafo único, da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal), *in verbis*:

"Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

(grifei)

37. Dessarte, **o repasse de recursos federais deve atender ao que dispôs o legislador**, por meio da Lei Orçamentária Anual, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, corrobora com esse entendimento a lição de Kiyoshi Harada<sup>[4]</sup>, veja-se:

"O importante é ressaltar que a despesa pública há de corresponder, invariavelmente, a um dispêndio relacionado com uma finalidade de interesse público, que é aquele interesse coletivo, encampado pelo Estado. Em outras palavras, **a despesa pública há de ser executada**

**invariavelmente em conformidade com a autorização legislativa, isto é, nos exatos limites da Lei Orçamentária Anual – LOA –, que promove o direcionamento da receita pública segundo as prioridades eleitas pelo governo e referendadas pela sociedade por meio de seus representantes no Congresso Nacional.** "

(grifei)

38. Já no que tange ao regramento específico da saúde, cabe destacar as **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)** possuem disciplina na **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos constitucionais, devem observar o rol dos art. 3º e 4º, *in verbis*:

"Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);

IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde."



39. Nestes termos, ainda que em situação emergencial, é defeso aplicar esses recursos federais do SUS em finalidade diversa daquelas definidas pela legislação.

40. A Portaria nº 1.857/2020/GM/MS estabeleceu incentivos financeiros para **combate à COVID-19 nas escolas públicas da rede básica de ensino**. Seria possível vislumbrar que esta finalidade pode estar inserida, a priori, no escopo de ações e serviços públicos de saúde voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Efetivamente, a destinação do recurso em ações relacionadas ao Programa Saúde na Escola, em análise perfunctória, já indicariam alguma finalidade da saúde, uma vez que o Ministério da Saúde é instituidor do Programa - junto com o Ministério da Educação - e os recursos para sua execução seriam advindos do orçamento da saúde<sup>[5]</sup>.

41. Contudo, no caso em tela, para que não haja violação ao ordenamento jurídico, reputa-se que a aplicação dos recursos em referência teria de observar, s.m.j., **ao menos**, às seguintes balizas:

- **estar vinculada à saúde** (art. 194 e art. 198, § 1º, da Constituição);
- **conformidade com as ações e serviços públicos de saúde** (art. 3º e 4º da LC nº 141/2012);
- **destinação ao enfrentamento da COVID-19** (LRF e funcional programática da ação orçamentária); e
- **aplicação no contexto trazido pelo objetivo do repasse** (regras da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS e Portaria Interministerial nº 1.055/2017/MS/MEC).

42. Assim, a **deficiência de detalhamento na portaria não configura, em absoluto, suposta autorização para utilizar recursos de saúde na área da educação**. Desse modo, a Portaria nº 1.857/2020/GM/MS deve ser interpretada em conformidade que as normas hierarquicamente superiores que lhe dão supedâneo, e não o contrário.

43. Com efeito, cabe rememorar os termos do Acórdão 1072/2017 - Plenário - TCU, que constitui **paradigma** que consolidou importantes entendimentos acerca da aplicação de recursos federais transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos. Nesse sentido, cabe transcrever alguns trechos do referido acórdão:

"7. Nesse sentido, a utilização de recursos transferidos no Bloco de Atenção Básica em despesas atinentes à média e alta complexidade caracterizaria um desvio de objeto, pois o gasto ocorreu em uma ação de saúde, mas em um objeto diverso do pactuado. Por outro lado, a aplicação de recursos transferidos pelo FNS na Função Educação configuraria um desvio de finalidade, pois houve o emprego de recursos do SUS em um gasto público alheio às ações e aos serviços de saúde, os quais, cabe citar, encontram-se definidos na Lei Complementar 141/2012, art. 3º.

8. Configurado o desvio de objeto ou finalidade, a mencionada lei complementar impõe, entre outras medidas, a adoção das providências legais com o objetivo de determinar a imediata devolução dos recursos ao fundo de saúde do ente da Federação beneficiário.

(...)

13. Consoante disposto no tópico anterior, havendo desvio de finalidade ou de objeto quanto à aplicação dos recursos federais do SUS transferidos 'fundo a fundo', há débito, ainda que não se possa falar propriamente em dano ao Erário (a exemplo da não comprovação dos gastos), já que existe a demonstração da aplicação dos recursos em ações ou serviços públicos, de maneira que houve um benefício para a população. Portanto, cabe a instauração de TCE."

(grifei)

44. Verifica-se que a Corte de Contas entende, no acórdão acima transcrito, que "a aplicação de recursos transferidos pelo FNS na Função Educação configuraria um desvio de finalidade, pois houve o emprego de recursos do SUS em um gasto público alheio às ações e aos serviços de saúde, os quais, cabe citar, encontram-se definidos na Lei Complementar 141/2012, art. 3º".

45. Considerando o entendimento exposto Acórdão 1072/2017, conclui-se que a utilização dos recursos repassados com base Portaria nº 1.857/2020/GM/MS em ação exclusiva de educação deve ser considerada como desvio de finalidade, gerando débito e autorizando cobrança administrativa e a instauração de Tomada de



**Contas Especial - TCE, uma vez que essa finalidade não pode ser considerada como ação ou serviço de saúde, nos termos do art. 3º da Lei Complementar 141/2012.**

46. Tal entendimento fora recentemente aplicado pelo TCU, acerca da aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde em instituição de ensino, que restou assim ementado:

**"Acórdão 1954/2020 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler)**  
FINANÇAS PÚBLICAS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. HOSPITAL UNIVERSITÁRIO. MÃO DE OBRA.  
É irregular a utilização de créditos repassados pelo Ministério da Saúde, diretamente ou por meio do Fundo Nacional de Saúde, destinados ao custeio de ações e serviços públicos de saúde, para o pagamento de salário de trabalhadores extraquadros lotados em hospitais universitários, por afrontar os arts. 2º, incisos II e III, e 27 da LC 141/2012."

47. Portanto, estando evidenciado que os recursos do SUS foram utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012, deverá ser feita devolução dos recursos irregularmente aplicados:

a) ao Fundo de Saúde do ente federativo beneficiário, visando ao cumprimento do objetivo do repasse, nos termos do art. 23, § 2º, do Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012; **ou**

b) ao Fundo de Saúde do ente federativo que repassou os recursos, se ficar evidenciado que o ente federativo beneficiário não tem mais interesse no cumprimento do objetivo do repasse, nos termos do art. 23, § 4º, do Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012.

48. Em relação ao questionamento específico acerca da *"possibilidade de utilização dos recursos da saúde para aquisição de EPIs, tapetes sanitizantes, álcool em gel, máscaras e outros produtos a serem empregados quando do retorno das aulas presenciais"*, há de se reconhecer que a dúvida não configura, *per se*, assunto jurídico. Logo, demonstra-se inviável que esta Consultoria pronuncie-se sobre o tema, devendo o questionamento ser redirecionado aos setores técnicos da Pasta.

49. Sem querer realizar explanação excessiva acerca do assunto, cabe, por fim, ressaltar que eventual deficiência nas normas que regulam o repasse em questão também não possuem o condão de afastar a responsabilidade dos setores da Pasta pelo monitoramento e controle dos recursos públicos, principalmente, sob o viés de aperfeiçoar processos, assegurar a execução mais eficiente dos serviços públicos, melhor utilizar o dinheiro público e apurar e condenar o desvio de legalidade ou o uso inadequado ou criminoso do patrimônio público. Nesse sentido, assim é a lição de Bliacheriene<sup>[6]</sup>:

"Sendo o controle algo finalístico, e não um fim em si mesmo, defende-se que um possível conteúdo material do "interesse público" buscado por meio da função administrativa de controle seja a preservação da essência do Estado Democrático, Republicano e Participativo de Direito - o poder/dever de controlar o Poder Público e, especialmente, a Administração Pública - e isto significa que a finalidade do ato de controle se desdobra em controlar para: (i) aperfeiçoar processos; (ii) assegurar a execução mais eficiente dos serviços públicos; (iii) melhor utilizar o dinheiro público; (iv) aferrir os resultados das políticas públicas do Estado; (v) apurar e condenar o desvio de legalidade ou o uso inadequado ou criminoso do patrimônio público; e (vi) participar das decisões do Estado."

(grifei)

50. Portanto, reforça-se a **necessidade da criação de mecanismos de controle efetivos**, de modo a assegurar a correta execução dos recursos públicos afetos ao programa em questão, especialmente em razão da ausência de detalhamento na Portaria nº 1.857/2020/GM/MS.

### **III - CONCLUSÃO**

51. Ante o exposto, em relação aos questionamentos realizados, entende-se que:

- a) comparativamente a outras normas da Pasta, a Portaria nº 1.857/2020/GM/MS carece de regras e detalhamentos acerca da utilização dos recursos a serem repassados aos entes federativos;

- o b) a deficiência de detalhamento na portaria não configura, em absoluto, suposta autorização para utilizar recursos de saúde na área da educação, de modo que deve ser feita interpretação em conformidade que as normas hierarquicamente superiores que lhe dão supedâneo, e não o contrário;
- o c) assim, para que não haja violação ao ordenamento jurídico, reputa-se que a aplicação dos recursos em referência teria de observar, s.m.j., **ao menos**, às seguintes balizas:

**c.1) estar vinculada à saúde** (art. 194 e art. 198, § 1º, da Constituição);

**c.2) conformidade com as ações e serviços públicos de saúde** (art. 3º e 4º da LC nº 141/2012);

**c.3) destinação ao enfrentamento da COVID-19** (LRF e função programática da ação orçamentária); e

**c.4) aplicação no contexto trazido pelo objetivo do repasse** (regras da Portaria nº 1.857/2020/GM/MS e Portaria Interministerial nº 1.055/2017/MS/MEC).

- o d) a utilização dos recursos repassados com base Portaria nº 1.857/2020/GM/MS em ação de educação deve ser considerada como desvio de finalidade, gerando débito e autorizando a cobrança administrativa e instauração de Tomada de Contas Especial perante o TCU;
- o e) demonstra-se inviável que esta Consultoria Jurídica, ante suas competências institucionais, pronuncie-se especificamente sobre quais materiais poderiam ser adquiridos com os recursos em questão, devendo esse questionamento ser redirecionado aos setores técnicos da Pasta; e
- o f) eventual deficiência nas normas que regulam o repasse em questão não possuem o condão de afastar a responsabilidade dos setores da Pasta pelo monitoramento e controle dos recursos públicos, reforçando-se a necessidade da criação de mecanismos de controle efetivos.

52. Reitera-se que este exame se limita aos aspectos jurídicos da consulta, não tendo sido objeto de análise as questões técnicas, financeiras e orçamentárias, dentre outras de competência exclusiva área técnica e dos gestores da Pasta assessorada.

53. Por fim, após a aprovação final por parte do Consultor Jurídico, sugere-se que os presentes autos sejam remetidos:

- a) ao **GAB/SE/MS**, para ciência deste opinativo e adoção das providências que entender cabíveis; e
- b) ao **DESID/SE/MS**, para ciência.

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 20 de agosto de 2020.

EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO  
ADVOGADO DA UNIÃO

lgs

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000106533202087 e da chave de acesso 1b84d017

Notas

1. <sup>^</sup> *Abra-se aqui um parênteses para registrar que o referido ato normativo não foi previamente submetido a esta CONJUR-MS antes de sua publicação, na forma estabelecida pela Portaria nº 2.500/2017/GM/MS.*
2. <sup>^</sup> *Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014.*



3. <sup>^</sup> **PARECER n. 00300/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.089095/2003-84):** "(...) Isto impõe maior cautela no dispêndio de recursos do SUS, uma vez que a área técnica projeta **custos bilinários** para a implementação do programa, considerando que somente 300 municípios no país possuem unidades de zoonose. Estas considerações podem dar lastro ao veto do art. 5º por motivo de **inconstitucionalidade**, uma vez que o referido projeto estaria vinculando recursos da seguridade social em programa não vinculado diretamente à saúde, ofendendo o art. 194 e art. 198, § 1º, da Constituição."
4. <sup>^</sup> **Direito financeiro e tributário / Kiyoshi Harada.** – 26. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.
5. <sup>^</sup> **Portaria Interministerial nº 1.055/MS/MEC, de 26 de abril de 2017:** "Art. 20. Os recursos financeiros para a execução das atividades previstas nesta Portaria são oriundos do orçamento do MS, devendo onerar a Funcional Programática 10.301.2015.20AD (PO 0006 - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família) e outras que se fizerem necessárias com vistas ao aporte de recursos complementares previstos no art. 13, § 3o, desta Portaria."
6. <sup>^</sup> **Bliacheriene, Ana Carla.** Controle da eficiência do gasto orçamentário; prefácio de Adalberto Américo Fischmann. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482130017 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO. Data e Hora: 21-08-2020 12:43. Número de Série: 75227797541940212047655565616. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





Ministério da Saúde  
Secretaria de Atenção Primária à Saúde  
Departamento de Ações Programáticas Estratégicas  
Serviço de Apoio Administrativo

DESPACHO

DAPES/SEAD/DAPES/SAPS/MS

Brasília, 19 de agosto de 2020.

**Interessado: Deputado Federal - Deputado Federal Fausto Pinato.**

**Referência: Requerimento de Informação nº 893/2020.**

**Assunto: Solicitação de informações sobre à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.**

1. Em atenção ao Despacho GAB/SAPS (0016230675), que trata do Requerimento 893/2020 (0015977923), de autoria do Deputado Federal Fausto Pinato, o qual solicita informações sobre à utilização de recursos para aquisição de material de segurança sanitária para as escolas.
2. Considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), nos termos da Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, as Secretarias deste Ministério da Saúde (MS) se uniram para juntas assistirem os Estados e Municípios, por meio do Centro de Operações de Emergência (COE), no enfrentamento à pandemia. Neste sentido, em que pese não se encontrar entre as atribuições previstas no art. 20, do Decreto nº 9795, de 17 de maio de 2019, este Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (DAPES/SAPS) realizará o planejamento da distribuição de Testes Rápidos e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), fornecidos por esta Pasta Ministerial, enquanto perdurar a situação de Emergência Nacional.
3. Em oportuno, cabe ainda informar que os insumos e equipamentos são enviados às Secretarias Estaduais de Saúde, as quais são responsáveis pela distribuição nos seus Municípios, e às Secretarias Municipais de Saúde das capitais, sendo ambas responsáveis pela distribuição dos materiais aos estabelecimentos sob sua gestão, conforme pactuado entre o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).
4. Vale ressaltar que o Ministério da Saúde disponibiliza informações sobre os quantitativos de materiais e equipamentos distribuídos a cada Estado da Federação para enfrentamento da pandemia da COVID-19, cujos dados são atualizados constantemente à medida que as entregas são realizadas e podem ser acessados na página: <https://localizasus.saude.gov.br/>.
5. Restitui-se ao Gabinete da Secretaria de Atenção Primária à Saúde - GAB/SAPS, para o devido prosseguimento do feito.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Correa Tarrago, Bolsista**, em 19/08/2020, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.