



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
GAB - PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNASA
SAS QUADRA 4 BLOCO "N", 5º ANDAR - BRASÍLIA - DF - CEP: 70070-040

PARECER n. 00051/2023/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 25100.003505/2023-23

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA

ASSUNTOS:

EMENTA:

I - Minutas de Portaria e Resolução. Remanejamento de metas de planos e programas estruturantes da FUNASA de 2023 para 2024.

II- Juízo de conveniência e oportunidade do Presidente Interino da Funasa. III- Análise dos elementos básicos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, objeto e motivação. Vinculados à lei.

IV- Viabilidade jurídica

I – RELATÓRIO

1. Os presentes autos têm por objeto o remanejamento para 2024 de metas de planos e programas estruturantes da Funasa previstas para 2023 e que não foram realizadas devido aos efeitos da Medida Provisória n. 1156/2023.
2. Consta da instrução processos os seguintes relevantes documentos, pertinentes à consulta:
 - a) Despacho nº 114/2023 OUVIDORIA, de 14 de dezembro de 2023, SEI nº [4671406](#), onde solicita que sejam especificados os documentos estruturantes (planos e programas) que deixaram de ter metas realizadas em 2023 devido aos efeitos da Medida Provisória nº 1156/2023 e que devem ser remanejados para 2024;
 - b) Despacho nº 37/2023 DICOV, de 19/12/2023, incluindo o "Plano de Comunicação Institucional - PCI", Portaria n. 7654/2022 (SEI 4674790);
 - c) NOTA TÉCNICA Nº 4/2023/CGMTI/DEADM/PRESI, de 05/09/2023, Assunto: Monitoramento do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações da Funasa - PDTIC 2022 (Sei nº 3807064), considerando a situação das ações realizadas para aquisições previstas no PDTIC 2022, seja por renovação ou nova aquisição, ainda que não concluídas, mas recebidas pelo PDTIC 2022 aprovado (SEI 4675125);
 - d) Despacho nº 53/2023 CPL-SEDE, de 19/12/2023, incluindo o "Plano Diretor de Administração (PD/DEADM)", Resolução nº 26 de 23/02/2023 (Planejamento Institucional 2018/2023) e "Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC)", Portaria nº 2.709, de 20/05/2022 (SEI 4675096);
 - e) Despacho nº 164/2023 CGPLA, de 19/12/2023, incluindo o "Plano Diretor de Administração (PD/DEADM), Plano Diretor de Saneamento e Saúde Ambiental (PD/SSA), Plano Diretor da Diretoria-Executiva (PD/Direx) - Resolução nº 26 de 23/02/2023, Plano Diretor do Gabinete da Presidência (PD/Gab Presi), Plano de Dados Abertos 2022-2023 - Portaria nº 325 de 20/01/2022, Atualiza o Planejamento Institucional 2018-2023 - Portaria nº 1.651 de 31/03/2022 e aprova novos Planos Operacionais para 2022, Plano de Gestão da Integridade - Portaria nº 4.487 de 30/08/2022 (SEI 4675126);
 - f) Minuta de Portaria Ouvidoria (SEI 4673881);
 - g) Minuta de Resolução OUVIDORIA (SEI 4675332).
3. Por força do Despacho nº 119/2023 OUVIDORIA, de 19 de dezembro de 2023, assinado pelo Sr. Presidente da FUNASA (4675343) chegam os autos a esta PFE/FUNASA para emissão de parecer quanto à minuta portaria [4673881](#) e minuta de resolução [4675332](#) que remanejamos as metas de 2023 para 2024 e definem prazo de revisão.
4. Passa-se, assim, ao que dispõem os arts. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e arts. 18 c.c. 11, V da Lei Complementar nº 73/93 c.c. art. 10, §1º da Lei nº 10.480/2.002, art. 10, III, Anexo I, do Decreto nº 11.223/2022 e art. 20, III, da Portaria/FUNASA nº 6.166, de 30 de dezembro de 2020.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminares

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como os aspectos relativos à conveniência e à oportunidade de prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tudo conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

6. Lembremos que se entende que as manifestações da Consultoria são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa. Ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

7. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

Mérito

I - Contexto Fático

8. Os presentes autos têm por objeto o remanejamento para 2024 de metas de planos e programas estruturantes da Funasa previstas para 2023 e que não foram realizadas devido aos efeitos da Medida Provisória n. 1156/2023.

9. É sabido que a Medida Provisória nº 1.156, de 2023, dispôs sobre a extinção da FUNASA e a absorção de suas competências, patrimônio e pessoal pela administração pública federal direta.

10. A fundação teve suas competências transferidas para o Ministério da Saúde, quanto às atividades relacionadas à vigilância em saúde e ambiental, e para o Ministério das Cidades, quanto às demais atividades.

11. Para fazer frente às novas atribuições, foram adicionados à estrutura do Ministério das Cidades o Departamento de Extinção da Funasa, com foco principal em lidar com o inventário da fundação, e o Departamento de Saneamento Rural e de Pequenos Municípios. Houve a transferência das dotações orçamentárias, a sucessão dos convênios, contratos administrativos e outras modalidades de transferências.

12. A referida medida provisória perdeu sua eficácia, desde a edição, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo estabelecido no art. 62, § 3º, da Constituição Federal.

13. A despeito de sua ressurreição em razão da perda da eficácia do ato que a extinguiu, a FUNASA não retornou em sua totalidade, na prática, ao mundo real, uma vez que os atos administrativos de transferência de competências, dotação orçamentária, redistribuição de servidores, entre outros, não foram totalmente revertidos até o momento.

14. Levando em consideração todo o deslocamento administrativo já realizado para os diversos ministérios, para o efetivo reestabelecimento da Funasa exige-se a edição de atos normativos delimitando sua nova estrutura, a alocação dos servidores (já que os anteriormente lotados foram todos transferidos para outros órgãos), a definição da responsabilidade sobre os instrumentos transferidos aos Ministérios das Cidades e da Saúde, além da delimitação dos efeitos jurídicos das decisões tomadas durante a vigência da MP supracitada.

15. Nesse sentido, anotamos que a Portaria MGI 3.744/2023 instituiu a comissão para elaborar proposta de modernização e reestruturação da Funasa, a qual foi concluída e encaminhada às autoridades competentes para providências, no sentido de se editar o novo Decreto que disciplinará a reestruturação e o efetivo e integral retorno das atribuições à FUNASA.

16. Ressalte-se que somente depois de editado o decreto de reestruturação é que a FUNASA terá novamente o seu corpo técnico efetivamente recomposto e conseguirá realizar todos os atos administrativos necessários dentro da própria autarquia fundacional, inclusive a realização das metas dos Planos e Programas Estruturantes.

17. Nesse contexto, pretendem os setores da FUNASA o remanejamento para 2024 de metas de planos e programas estruturantes da Funasa programadas para 2023 (e que não foram realizadas), por meio da Portaria e Resolução encaminhadas em minutas para análise da PFE-FUNASA quanto aos pressupostos de validade.

II - Análise Jurídica

II.1. Pressupostos de validade do ato administrativo

18. Anotamos que em relação aos aspectos formais, os atos administrativos devem atender aos requisitos gerais, quais sejam, competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

II.1.1. Competência

19. Nos termos do art. 18, X, do Decreto n. 11.223/2022, que aprova o Estatuto da FUNASA, cabe observar que o Presidente da Funasa detém competência para estabelecer normas regulamentares e praticar atos pertinentes à organização e ao funcionamento da Funasa. Confira-se:

Art. 18. Ao Presidente da Funasa incumbe:

I - representar a Funasa;

II - estabelecer as diretrizes de atuação e exercer a direção-geral das unidades da Funasa;

III - aprovar o planejamento e a proposta orçamentária anual e submetê-los à apreciação do Ministro de Estado da Saúde;

IV - firmar acordos, contratos e convênios com órgãos e entidades nacionais e estrangeiras, observada a legislação;

V - praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma prevista na legislação, e determinar auditorias e verificações periódicas nas respectivas áreas;

VI - autorizar o provimento de recursos financeiros e de materiais necessários à execução de planos, programas, projetos e atividades;

VII - julgar sindicâncias, processos administrativos disciplinares e auditorias, de acordo com a legislação;

VIII - prover cargos e funções, requisitar pessoal e praticar os demais atos de administração de pessoal, observada a legislação;

IX - apresentar, nos prazos estabelecidos, a prestação de contas correspondente ao exercício anterior; e

X - editar normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento da Funasa, nos termos estabelecidos no regimento interno.

20. Ora, a publicação de uma Portaria/Resolução significa o exercício do poder regulamentar do administrador, que se traduz na prerrogativa de melhor explicitar os comandos legais mais genéricos. Desta forma, o Presidente da Funasa, ao editar uma Portaria/Resolução deste tipo, está apenas melhor explicitando algum comando legal. Esse comando legal que pode respaldar o poder regulamentar aqui em desiderato é o insculpido no art. 18, X, do Decreto n. 11.223/2022, onde se lê que cabe ao Presidente da Funasa "editar normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento da Funasa, nos termos estabelecidos no regimento interno".

21. Além disso, o inciso VI do mesmo artigo 18, prevê a competência para "autorizar o provimento de recursos

financeiros e de materiais necessários à execução de planos, programas, projetos e atividades", que se relaciona mais especificamente com o aspecto orçamentário-financeiro para a realização das metas dos planos estruturantes do órgão.

22. Já o Regimento Interno, aprovado pela Portaria/FUNASA nº 6.166, de 30 de dezembro de 2020, aponta que:

Art. 84. Ao Presidente incumbe:

(...)

XIII - estabelecer normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento da Funasa, nos termos do regimento interno

23. Nesse ponto, não restam dúvidas que o Presidente da autarquia, autoridade de maior estatura na escala hierárquica, é competente para editar os atos pertinentes à organização, ao funcionamento e aos aspectos pertinentes à administração orçamentária e financeira da Funasa.

24. Contudo, em relação à fundamentação legal para a competência do Presidente, constante das minutas de Portaria/Resolução (SEI FUNASA 4673881 e 4675332), recomendamos que se altere para "no uso das atribuições que lhe confere **os incisos VI e X, do artigo 18, do Anexo I, do Decreto nº 11.223**, de 5 de outubro de 2022, (...)".

II.2.2. Finalidade

25. No tocante à finalidade, trata-se do resultado pretendido pela Administração com a prática do ato administrativo, objetivando neste momento (antes da edição de novo Decreto que disciplinará a reestruturação e o efetivo e integral retorno das atribuições à FUNASA) o remanejamento para 2024 das metas de planos e programas estruturantes da Funasa que haviam sido programadas para 2023 e não foram realizadas devido aos efeitos da Medida Provisória n. 1156/2023.

26. Ora, se haverá a edição de novo Decreto que disciplinará a reestruturação e o efetivo e integral retorno das atribuições à FUNASA, então não há que se falar em ilegalidade do ato a ser formatado diante da Funasa voltar a ter o estatuto jurídico anterior, de modo que a Administração deve tomar, com antecedência, as medidas necessárias em relação aos seus planos/programas estruturantes e suas metas.

II.1.3. Forma

27. A forma pela qual o Presidente da Funasa irá se manifestar, a Portaria e Resolução, é a adequada, considerando-se o cargo que ocupa.

II.1.4. Objeto

28. O objeto é legal, possível e determinado, tendo como finalidade do ato cumprir a missão institucional da FUNASA, no que concerne ao estabelecimento de ato administrativo visando o remanejamento para 2024 dos documentos estruturantes - planos e programas de 2023 que deixaram de ser realizados por conta da edição da MP n. 1156/2023.

II.1.5. Motivação

29. A motivação do ato consta no conteúdo da minuta de Portaria/Resolução, nestes termos:

O PRESIDENTE INTERINO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE-Funasa, no uso das atribuições (...) e **considerando os efeitos da Medida Provisória nº 1156/2023.**

30. Como vimos no item I - Contexto Fático constante deste Parecer, o ano de 2023 para a FUNASA foi repleto de acontecimentos jurídicos e fáticos que impossibilitaram qualquer cumprimento de plano ou programa dos setores da autarquia, sendo motivo suficiente para justificar a necessidade de "renová-los" para o ano seguinte.

31. Dessa forma, observa-se que não há vício de validade quanto aos elementos do ato administrativo em análise, desde que seja praticado por agente competente, visando o atendimento de finalidade pública.

III- CONCLUSÃO

32. O exame desta Procuradoria, atento aos aspectos formais de adequação da portaria/resolução à legislação vigente, atesta a ausência de obstáculos jurídicos à edição e publicação do ato, desde que observada a recomendação no que tange à fundamentação legal da competência do Presidente da FUNASA - **Incisos VI e X, do artigo 18, do Anexo I, do Decreto nº 11.223**, de 5 de outubro de 2022.

33. Ressalta-se que não é atribuição deste órgão jurídico conferir erros materiais em minutas. É certo que equívocos podem ocorrer, até porque é ínsita à natureza humana sua falibilidade, todavia, é necessário uma atenção redobrada, a fim de evitar retificações desnecessárias.

À consideração superior.

São Paulo, 20 de dezembro de 2023.

CÁSSIA HOSHINO
PROCURADORA FEDERAL



Documento assinado eletronicamente por CÁSSIA HOSHINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1373996794 e chave de acesso 02cceac3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CÁSSIA HOSHINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-12-2023 16:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
