



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

**PARECER n. 00728/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.001510/2020-41**

**INTERESSADOS:** Consultoria Jurídica Junto Ao Ministério Da Saúde (CONJUR/MS)

**ASSUNTOS:** Ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU. Processos administrativos envolvendo PRONON e PRONAS/PCD, encaminhados em fase recursal a Ministra de Estado da Saúde.

**EMENTA:** I - Renovação de Manifestação Jurídica Referencial - MJR. Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU. II - Inclusão na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, promovida pela Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023, de novo termo final, até o ano-calendário de 2026, para apresentação de propostas e execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica - PRONON e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência - PRONAS/PCD. III - Alteração de conjuntura normativa que restitui as condições que ensejaram a expedição do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU. IV - Conclusão pela Ratificação Integral, conforme art. 6º, § 1º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022. V - Informações obrigatórias conforme art. 4º, I da Portaria CGU/AGU nº 5/2022: V.1 - Órgãos de destino da MJR: Gabinete do Sr. Ministro, Secretaria Executiva. V.2 - Validade: 2 (dois) anos contados da data de aprovação deste parecer. VI - Dê-se ciência dos termos deste parecer ao DEINF/CGU e aos órgãos de destino da MJR.

**I. Relatório**

1. O presente Opinativo trata-se de ratificação, feita na forma do art. 6º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual constitui-se Manifestação Jurídica Referencial MJR sobre processos administrativos envolvendo PRONON e PRONAS/PCD, encaminhados em fase recursal ao Ministro de Estado da Saúde.

É o relatório.

**II. Análise**

**II.a Contextualização.**

2. Visando a dar cumprimento ao art. 15 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, esta CONJUR-MS emitiu, no ano de 2022, o PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 8) ratificando os termos do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual diz respeito a ausência de necessidade dos processos administrativos, de natureza repetitiva, envolvendo PRONON e PRONAS/PCD, encaminhados em fase recursal ao Ministro de Estado da Saúde, passarem previamente por análise individualizada desta CONJUR-MS.

3. Em que pese a ratificação já realizada naquela oportunidade, a dinâmica estabelecida pelo art. 6º da aludida Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022 determina que sejam feitas renovações sucessivas dos efeitos das MJRs, a partir de novas análises de cenário que indiquem se permanecem ou não os motivos de fato e de direito que levaram à expedição daquelas Manifestações. Confira-se:

Art. 6º A MJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações.

§1º A unidade consultiva que tenha interesse na renovação dos efeitos da MJR deverá promover nova análise de cenário para verificar se subsistem os motivos de fato e de direito que levaram à sua expedição.

§2º A renovação de MJR dar-se-á a partir da emissão de parecer que demonstre a permanência das condições que justificaram a expedição.

§3º O parecer que propuser a renovação deverá conter novo prazo de validade, com observância da limitação prevista no caput, e será comunicado ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

§4º Caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da MJR e comunicar ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico Estratégicas.(...)

4. Cumpre-se apontar que, quando elaborado o PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, reconheceu-se a possível tendência de redução do volume de demandas tratadas naquele Opinativo, visto a previsão legal de término do prazo de apresentação de propostas, execução de projetos e usufruto de dedução de imposto de renda inicialmente previsto no art. 4º da Lei nº 12.715/2014.

5. No entanto, ao mesmo tempo, advertiu-se, à época, nos itens 19 a 23 daquele Parecer, que eventuais alterações legislativas que viessem a promover a *ampliação do prazo inicialmente previsto na Lei nº 12.715/2014* implicariam a *continuidade da situação prevista no Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU*, com impacto direto em relação ao *quantitativo elevado de processos que tem sido verificado ao longo da existência da política pública em exame*.

6. Com efeito, após algum tempo da emissão do PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, o art. 4º da Lei nº 12.715/2012 - o qual, à época, inicialmente previa um prazo limite em 2020, para pessoas físicas, e em 2021, para pessoas jurídicas, na qualidade de incentivadoras, *deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol de ações e serviços* realizados no âmbito do PRONON e do PRONAS/PCD - veio a ser alterado, na forma da Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023.

7. Esta última, a seu turno, modificou os termos finais originalmente previstos, os quais passaram para os anos-calendário de 2025 e 2026, respectivamente.

8. Assim, o prognóstico preliminar contido nos itens 14 e 15 do Parecer n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, quanto à redução gradual do volume de demandas, não se concretizou, uma vez que o novo contexto normativo autorizou por, pelo menos, mais 2 (dois) anos, a contar da publicação da Lei nº 14.564/2023, a realização de novas análises e execuções de projetos, com a respectiva dedução do imposto de renda.

9. Isto é, ao contrário do que ocorreria acaso os termos finais previstos se mantivessem inalterados, a ampliação do prazo para execução do PRONON e do PRONAS/PCD, promovida pelo Legislador, implica o retorno à situação que ensejou justamente a manutenção da validade do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, e, por conseguinte, evidencia que, tal como ocorria naquela época, haverá o encaminhamento de novas demandas recursais repetitivas envolvendo decisões administrativas, ao Gabinete da Ministra de Estado da Saúde, e consequentemente, a esta CONJUR-MS.

10. Disso, verifica-se, primeiro, que, embora o prazo de 2 (dois) anos, contados do Despacho de aprovação da ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU tenha ocorrido em 29 de agosto de 2024, aquele Referencial não restou revogado por esta unidade consultiva na forma do art. 6º, § 4º, da Portaria Normativa nº 5/2022<sup>11</sup>. E, segundo, que subsistem os motivos de fato e de direito que ensejaram o desenvolvimento daquela MJR.

11. Por conseguinte, reputa-se que, visando conferir eficiência aos trabalhos desta CONJUR-MS, bem como, manter o registro histórico da demanda nos mesmos autos que originaram o Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, ao invés de se desenvolver nova Manifestação Jurídica Referencial, a qual, em última análise, apenas reproduziria os termos daquele Opinativo, mostra-se mais oportuno - em adaptação ao novo contexto normativo, que tão somente ampliou os prazos do PRONON e do PRONAS/PCD -, sugerir, na forma do art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, a renovação da validade, por mais dois anos, do mencionado Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, contada da aprovação da presente Manifestação.

12. A partir disso, a fim de se atender às exigências formais do art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, quanto à demonstração da permanência das condições que justificaram a expedição da MJR, acaso se entenda necessária nova renovação, cumpre-se apresentar as premissas a seguir indicadas.

## ***II.b. Das premissas metodológicas e do atendimento aos requisitos que justificaram/justificam a emissão da MJR.***

13. O art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022 traz a seguinte disposição quanto aos requisitos para a emissão de uma MJR:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

§2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

14. Por ocasião do PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 1), esta CONJUR-MS apresentou as seguintes premissas e dados sobre a dinâmica envolvendo o PRONON e o PRONAS/PCD, e seus respectivos processos administrativos:

22. Interessante destacar que, quando o Anexo não exige a observância a critérios essencialmente técnicos, demanda tão somente a conferência da documentação pertinente, como é o exemplo do credenciamento, em que simplesmente se elencou no art. 17 a lista de documentos que devem ser previamente conferidos pela Secretaria Executiva. Exemplo parcial disso também se verifica no art. 82, o qual exige para a prestação de contas, além da avaliação contábil a ser realizada pela Área Técnica, a conferência a diversos comprovantes.

23. Merece atenção, também, o disposto no art. 53, transcrito acima, que evidencia a discricionariedade técnica atribuída às Secretarias do Ministério, responsáveis pela avaliação dos projetos, as quais podem recomendar a reprovação, a despeito do cumprimento aos arts. 47 e seguintes, caso avaliem não haver consonância do projeto com as Redes de Atenção à Saúde ou com as prioridades desta Pasta. Em igual sentido, nota-se que, ainda que preenchidos os requisitos do art. 47 e seguintes, o mesmo art. 53 indica que o projeto pode não vir a ser aprovado caso se atinja o limite financeiro destinado ao PRONON/PRONAS-PCD.

24. Relevante abrir breve parênteses neste momento, para registrar que todas essas avaliações que fundamentam os atos praticados no âmbito do PRONON/PRONAS-PCD advêm do exame sobre matéria não jurídica, constituindo

questões de natureza eminentemente técnica, conforme se pode extrair dos artigos ora transcritos. Tais questões, como já explicado nos itens 4 a 9 supra, estão além da capacidade funcional e das atribuições deste Consultivo.

(...)

31. Dessa forma, segundo estimativas desenvolvidas pelo Apoio Administrativo desta CONJUR-MS, este Consultivo avaliou, no ano de 2019, 65 (sessenta e cinco) demandas relativas unicamente a rejeição de projetos apresentados no ciclo anterior (ano de 2018), e 11 (onze) referentes a demais atos proferidos no âmbito do PRONON/PRONAS-PCD - como pedidos de prorrogação ou alteração do plano de trabalho -, totalizando **76 (setenta e seis) demandas no ano de 2019**.

32. Destaque-se que, dentre esses 76 (setenta e seis) processos, 66 (sessenta e seis) permaneceram com a sua situação inalterada após passar pela CONJUR/MS por recomendação desta última.

33. Em apenas 6 (seis) demandas a CONJUR/MS aconselhou o provimento parcial, sem contudo, adentrar no mérito da questão ou sugerir a aprovação do projeto, sugerindo apenas que fossem adotadas medidas saneadoras nos autos para que fosse analisada documentação apresentada pelos interessados. Em 4 (quatro), a CONJUR-MS tão somente recomendou a devolução, para instrução ou manifestação complementar da Área Técnica, mais uma vez, sem adentrar no mérito do resultado.

(...)

35. Cabe destacar que, nesses 87% (oitenta e sete por cento), a análise da CONJUR-MS resumiu-se - mediante manifestações padronizadas - a verificar o cumprimento procedimental da demanda e reiterar os limites de sua própria competência, dando destaque às conclusões técnicas desenvolvidas pelas Secretarias acerca do mérito das demandas.

36. Veja-se que mesmo tendo sugerido a adoção de medidas de saneamento ou instrução processual, o papel da CONJUR-MS não se alterou muito nos demais 13% (treze por cento), visto que, nesses casos - mais uma vez, a partir de opinativos padronizados - coube apenas reafirmar a necessidade de atenção aos ritos pertinentes e demais orientações da Lei nº 9.784/99 e aconselhar a adoção de providências uma vez identificada alguma falha sanável nos autos.

37. Nesse sentido, saliente-se que esta Consultoria recomendou o provimento parcial em 6 (seis) processos, 8% (oito por cento) visto que, ao cotejar a documentação dos autos, não localizou a juntada por parte da Área Técnica de comprovante que atestasse a ciência da interessada sobre diligência solicitada.

38. Nos outros 4 (quatro) processos, 5% (cinco por cento), recomendou-se, mediante Nota, a devolução apenas para manifestação complementar da Área Técnica, não havendo a CONJUR-MS sequer desenvolvido análise conclusiva sobre o caso.

39. Em quaisquer dos casos (100%), no entanto, verifica-se que esta Consultoria Jurídica se absteve de adentrar no mérito da demanda, visto que a natureza central do tema em discussão é essencialmente técnica e foge às atribuições e expertises deste Órgão, conforme argumentação já desenvolvida nesta manifestação.

(...)

56. Conforme demonstrado, o ponto fulcral dos processos de PRONON/PRONAS-PCD circunscreve-se, na grande maioria das vezes, a questões de ordem técnica, estranhas às competências desta CONJUR-MS.

57. Veja-se que, uma vez que os órgãos técnicos desta Pasta realizam a análise sobre o mérito desses processos – a qual, reitera-se, não incumbe a esta CONJUR-MS –, o que resta a fazer antes da análise em última instância pelo Ministro de Estado é a mera conferência sobre a regularidade do seu rito e da sua respectiva instrução processual.

58. Nos termos do gráfico juntado acima, nota-se que, em 2019, foi escasso o número de demandas em que a CONJUR-MS precisou recomendar alguma providência (10 num total de 76 processos – 13%).

59. Não só isso, cumpre observar que os atos de aprovação de projetos ocorrem em ciclos anuais, e as 10 (dez) demandas, todas referentes ao ciclo de 2018, foram devolvidas em 2019 à Área Técnica praticamente pelo mesmo motivo, isto é, em razão de conduta que setores específicos deixaram de observar na instrução dos autos (6 em razão de ausência de juntada de documento comprobatório de ciência da diligência realizada, e 4 para instrução ou juntada de manifestação complementar). Assim, é razoável assumir que, fixada orientação quanto a esses pontos, não haverá necessidade de a CONJUR-MS reafirmar em ciclos posteriores as mesmas recomendações.

60. Nesse sentido, em atenção às competências previstas no art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73/93, reputa-se que os pareceres desenvolvidos nos 10 (dez) processos retornados já constituem assessoramento quanto ao controle de legalidade de atos já efetivados, cabendo às Áreas Técnicas observá-los também durante a realização de seus exames prospectivos. Não se mostra descabido rememorar que o papel do órgão consultivo é orientar o gestor público para que este realize seus próprios atos com base nas normas aplicáveis à espécie. Não incumbe ao Advogado Público, em contrapartida, controlar o administrador na prática dos atos corriqueiros de gestão ou conferir, posteriormente à emissão de opinativo jurídico, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas pelo órgão assessorado.

61. Não obstante, até mesmo para satisfazer os propósitos desta manifestação, cumpre, mais à frente, reiterar as recomendações já desenvolvidas naquelas ocasiões a fim de sedimentar a orientação padronizada que ora se propõe.

62. Sem prejuízo dessas considerações, o que se percebe é que em razão da própria natureza das demandas em comento, atualmente a competência desta Consultoria nos processos de PRONON/PRONAS-PCD basicamente tem

se circunscrito a realizar verificação do atendimento das exigências legais dos ritos procedimentais, a partir da conferência prévia dos autos encaminhados ao Ministro de Estado. O exame individual que esta CONJUR-MS empreende sobre as demandas ora tratadas limita-se, portanto, a averiguar se os aspectos procedimentais foram atendidos, raramente se deparando com algum vício ou controvérsia de interpretação jurídica.

63. Assim, embora o mérito dos processos até possa constituir matéria complexa em algumas situações - visto que envolve, entre outras, avaliação econômica, contábil, financeira, científica e metodológica de projetos - ele constitui assunto sob responsabilidade exclusiva das Áreas Técnicas. Estabelecida essa delimitação, à CONJUR-MS tem restado desempenhar, nesses casos, o papel de mero revisor processual.

64. Considerando a quantidade de processos em situação praticamente idêntica – incluídos aqui, até mesmo aqueles poucos em que se opinou pela realização de algum saneamento, visto que isso foi feito de maneira padronizada uma vez identificada falha idêntica ou semelhante em todos –, resta patente que as demandas objeto do presente parecer são repetitivas e recorrentes e que as manifestações da CONJUR/MS, nesses casos, tem se resumido à conferência documental rotineira e registro do posicionamento técnico das Secretarias temáticas do Ministério da Saúde, muitas vezes sequer sendo lidas com atenção pelo órgão assessorado, justamente porque repetitivas.

65. Dito isso, veja-se que, nos termos do regimento interno desta Consultoria, incumbe a essa Coordenação-Geral atuar junto às unidades técnicas do Ministério da Saúde na elaboração de atos normativos que serão submetidos ao Ministro de Estado, desenvolvendo manifestações jurídicas acerca da constitucionalidade e legalidade das minutas desses atos.

66. Compete também a este Setor coordenar a análise jurídica de consultas relativas à interpretação e à aplicação da legislação referente às matérias finalísticas da Pasta, direitos humanos, bioética e tratados internacionais, além de analisar juridicamente os recursos administrativos a serem apreciados pelo Ministro de Estado relativos a assuntos de saúde e atos normativos, entre várias outras atribuições.

67. Nesse espeque, a partir de consulta ao Apoio Administrativo da CONJUR-MS e de análise perfunctória de dados extraídos do Sistema SEI, verificou-se que no mesmo ano em que foram analisados os processos de PRONON/PRONAS-PCD ora referenciados – isto é, 2019 – também foram examinados por esta Coordenação 279 (duzentos e setenta e nove) demandas referentes a exame de atos normativos, como projetos de lei, medida provisória, decreto ou portarias; 148 (cento e quarenta e oito) consultas jurídicas diversas sobre matérias de saúde; 126 (cento e vinte e seis) recursos administrativos envolvendo políticas específicas desta Pasta; 95 (noventa e cinco) ações judiciais envolvendo CEBAS; bem como 17 (dezesete) processos relativos a outras matérias não incluídas nas demais classificações ora indicadas, totalizando 665 (seiscentos e sessenta e cinco) demandas.

68. O número de processos de PRONON/PRONAS-PCD nos quais esta CONJUR-MS emitiu manifestação durante o ano de 2019 (76 processos) representa, portanto, 11% (onze por cento) do total de demandas analisadas por esta Coordenação no mesmo ano e 60% (sessenta por cento) do total de recursos administrativos analisados.

69. Considerando as observações já desenvolvidas acima acerca da natureza repetitiva das demandas de PRONON/PRONAS-PCD, não se assemelha razoável comprometer parte considerável da força de trabalho desta Coordenação para a execução de mera revisão processual, em detrimento das atividades que efetivamente exigem reflexão profunda e desenvolvimento de teses mais complexas.

70. Isso se mostra ainda mais pertinente ao se considerar que os exames realizados no âmbito de atos normativos e consultas jurídicas, com bastante frequência, exigem celeridade e urgência a fim de atender a contento as demandas do Órgão assessorado, dinâmica evidentemente prejudicada quando se torna necessário deslocar, anualmente, Advogados Públicos para a prática de mera avaliação de rito processual e confecção de pareceres padronizados, a fim de se dar vazão às demandas de PRONON/PRONAS-PCD e evitar o acúmulo de passivo processual para os anos/ciclos seguintes.

15. Na ocasião do PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq 8), que ratificou aquele Parecer Referencial, foram apontados os seguintes fundamentos, dados, e considerações adicionais sobre o volume de demandas envolvendo PRONON e PRONAS/PCD:

6. Para fins de se demonstrar que os processos de que trata o Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU implicam análise jurídica padronizada em casos repetitivos, conforme determinado pelo § 1º supra transcrito, cumpre reiterar os fundamentos já desenvolvidos por ocasião daquela MJR ora em exame.

7. Nesse sentido, importante lembrar que mencionadas demandas circunscrevem-se a matéria de natureza essencialmente técnica, envolvendo predominantemente, entre outras, avaliações econômicas, contábeis, financeiras, científicas e metodológicas sobre projetos apresentados no âmbito daqueles Programas.

8. Como se sabe, a atuação da Advocacia-Geral da União, e mais especificamente dos seus Órgãos consultivos, nos termos do enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas e da própria Lei Complementar nº 73/1993, não se dirige a esses aspectos, mas aos elementos de natureza **jurídica** das demandas sob sua competência.

9. É por essa razão que, como apontado no Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, "*mais do que demarcação de competências normativamente definida – ou estabelecida em compêndio parametrizador da atuação da AGU - a limitação aqui tratada é prática e advém da própria natureza deste Órgão e respectiva qualificação jurídica de seus membros, situando-se em contraste com a expertise atribuída aos setores técnicos deste Ministério, os quais são compostos por economistas, contadores, profissionais da área de saúde, consultores ad hoc, entre outros especialistas capacitados para realizar, a seu turno, avaliações não jurídicas, de natureza*

10. Nesse sentido, cabe dizer que por ocasião daquele Parecer foi realizado um corte abrangendo todo o ano de 2019, concluindo-se que 90% (noventa por cento) das demandas repetitivas envolvendo PRONON e PRONAS permaneceram integralmente inalteradas independentemente do seu encaminhamento à CONJUR-MS, cabendo a esse Consultivo nesses casos limitar-se a, após verificação de documentos e do atendimento a exigências legais, apenas atestar a regularidade processual de tais demandas.

11. Nas demandas remanescentes, vale apontar, também não houve alteração de resultado, uma vez que a CONJUR-MS evitou "*adentrar no mérito da demanda, visto que a natureza central do tema em discussão*", além de se mostrar "*essencialmente técnica*", fugia das "*atribuições e expertises deste Órgão*". Nesses casos, portanto, a CONJUR-MS apenas precisou reiterar orientações gerais, recomendando que fossem adotadas medidas prévias de mero saneamento processual. Veja-se, ainda, que, mesmo nesses casos, as providências deste Consultivo foram efetivadas mediante a emissão de notas ou cotas padronizadas, reproduzindo recomendações que já haviam sido anteriormente apresentadas aos Órgãos assessorados.

12. Consequentemente, nos processos que envolvem recursos administrativos de PRONON e PRONAS, concluída a etapa de manifestação dos Setores Técnicos responsáveis - salvo quando, em raras ocasiões, a demanda é convertida em consulta jurídica -, a atuação deste Consultivo limita-se a conferência de documentos, avaliação sobre a escoreita instrução dos autos, e a emissão de manifestações desenvolvidas a partir de modelos prontos.

13. No que concerne aos requisitos elencados no § 2º do art. 3º supra transcrito, tem-se que a Portaria não trouxe um quantitativo a ser usado como parâmetro para fins de configuração do que viria a ser elevado volume de processos com impacto negativo na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

14. Vale dizer que à época de elaboração do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, mediante o corte realizado no ano de 2019, verificou-se que haviam sido analisadas ao todo 76 (setenta e seis) demandas repetitivas de PRONON e PRONAS nesta CONJUR-MS durante todo aquele exercício.

15. Incumbe dizer que, atualmente, até que o art. 4º da Lei nº 12.715/2014 seja alterado, ampliando a possibilidade de doações para incentivo de projetos para além do ano-calendário de 2021, não há previsão de novas rodadas de análise de projetos. Isto é, a própria continuidade da política pública em exame mostra-se incerta neste momento.

16. Pode-se estimar, portanto, que, acaso a Lei nº 12.715/2014 não seja modificada pelo Poder Legislativo, a tendência mais óbvia seria a diminuição gradual de demandas de PRONON e de PRONAS, até que eventualmente venham a cessar por completo.

17. Não obstante, em que pese esse cenário, a realidade atual mostra que ainda há um volume considerável dessas demandas em análise, uma vez que permanecem ativos e em andamento projetos de PRONON e PRONAS remanescentes, iniciados tanto na última rodada de apresentação de propostas, quanto quanto em outras rodadas anteriores.

18. Com efeito, em consulta ao Diário Oficial da União - DOU foi possível verificar que até agosto do presente ano de 2022, já foi realizada a publicação de 88 (oitenta e oito) despachos pelo Ministro de Estado da Saúde acerca de recursos administrativos de PRONON e PRONAS.

19. Consequentemente, considerando que até a presente data, esta Coordenação foi responsável pela elaboração aproximada de 433 (quatrocentos e trinta e três) manifestações, é possível estimar que o percentual de demandas repetitivas de PRONON e PRONAS a que se refere o Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU continua a representar um impacto não negligenciável, estimado em mais de 10% (dez por cento) sobre as atividades desta Especializada.

16. Nota-se que, com a ampliação de prazos promovida pela Lei nº 14.564/2023, o contexto registrado na época do PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e do PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU volta a ter relevância.

17. Naquelas oportunidades, verificou-se que as demandas repetitivas de PRONON e PRONAS/PCD representaram um impacto, aproximado, de 10% (dez por cento) sobre as atividades da CONJUR-MS em 2019, e de 20% em 2022.

18. Além disso, nos dois anos analisados (2019 e 2022) pelo PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, verificou-se uma média por ano de 80 (oitenta) processos repetitivos desse tipo de demanda.

19. Importante registrar que, salvo engano, desde a alteração do termo final trazida pela Lei nº 14.564/2023, só foi aberto novo ciclo de apresentação de projetos em setembro do ano corrente (2024), na forma da Portaria SE/MS nº 575, de 2 de setembro de 2024, a qual concedeu prazo para apresentação de projetos *até às 23h59 do dia 18 de outubro de 2024 por meio da plataforma eletrônica Transferegov.br*.

20. Isto é, não faz nem um mês de encerramento dessa fase do novo ciclo, não tendo sido publicada ainda, a lista de entidades com projetos aprovados.

21. Segundo o Anexo I da Portaria SE/MS nº 575/2024, o prazo limite para análise dos projetos, pelo Ministério da Saúde, encerrar-se-á em 06/12/2024. E o prazo para submissão de recursos ocorrerá a partir de 11/12/2024, com a publicação do

resultado provisório. A aludida Portaria também estabeleceu que o prazo para a **publicação** do resultado final ocorrerá em 20/12/2024.

22. Em suma, as demandas recursais repetitivas decorrentes do ciclo do PRONON e do PRONAS/PCD atualmente em execução (relativas ao exercício de 2024) só possuirão um impacto verificável, portanto, a partir de 11/12/2024, tendo, aliás, a Portaria SE/MS nº 575/2024 estabelecido um prazo diminuto de 9 (nove) dias corridos para que o Ministério da Saúde promova a análise conclusiva sobre todos esses recursos, predominantemente de natureza repetitiva.

23. No entanto, considerando que atualmente existem 2.111 (duas mil cento e onze) instituições credenciadas <sup>[2]</sup>, isto é, aptas a apresentar projetos, avalia-se que - embora não se tenha como indicar precisamente neste momento qual será o volume de processos que irão ser gerados com a(s) nova(s) rodada(s), autorizadas pela extensão de prazo ocorrida a partir do ano de 2023 -, é mais do que razoável e plausível estimar que **os quantitativos não serão inferiores à média histórica já verificada nos anos paradigmas passados, em que havia autorização legal para exame de projetos**. Média esta, aliás, que veio justamente a justificar a emissão do PARECER n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e do PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

24. Em outras palavras, embora ainda não se tenha dados concretos quanto ao volume de demandas repetitivas futuras que irão ser geradas a partir da edição da Lei nº 14.564/2023, reputa-se que, com a nova concessão de prazo legal, e a realização de novo ciclo de apresentação de projetos em 2024, resta evidenciado que subsistem os motivos de fato e de direito que levaram à expedição da MJR e da sua primeira ratificação.

25. Soma-se a esse fato, a ressalva contida nos itens 69 e 70 do PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, a seguir reproduzida:

69. Considerando as observações já desenvolvidas acima acerca da natureza repetitiva das demandas de PRONON/PRONAS-PCD, não se assemelha razoável comprometer parte considerável da força de trabalho desta Coordenação para a execução de mera revisão processual, em detrimento das atividades que efetivamente exigem reflexão profunda e desenvolvimento de teses mais complexas.

70. Isso se mostra ainda mais pertinente ao se considerar que os exames realizados no âmbito de atos normativos e consultas jurídicas, com bastante frequência, exigem celeridade e urgência a fim de atender a contento as demandas do Órgão assessorado, dinâmica evidentemente prejudicada quando se torna necessário deslocar, anualmente, Advogados Públicos para a prática de mera avaliação de rito processual e confecção de pareceres padronizados, a fim de se dar vazão às demandas de PRONON/PRONAS-PCD e evitar o acúmulo de passivo processual para os anos/ciclos seguintes.

26. Veja-se que, em se deparando com um prazo de 9 (nove) dias corridos para a conclusão da análise recursal de todas as demandas repetitivas que serão geradas no âmbito do PRONON e do PRONAS/PCD, nesse ciclo de 2024, não se mostra eficiente, tampouco razoável, a execução de etapa no rito processual - a qual sequer está prevista na Lei nº 12.715/2012, no Decreto nº 7.921/2013, no Anexo LXXXVI, da Portaria de Consolidação nº 5/2017 <sup>[3]</sup> - que implica a mera reverificação documental pela CONJUR-MS.

27. Isto é, dado o prazo exíguo para análise e conclusão dos recursos, estima-se que se deve **priorizar** as demandas que **não possuem natureza repetitiva** e que implicam necessidade de efetiva análise jurídica, em detrimento de outras que ensejam a mera emissão de pareceres padronizados, como predomina-se no PRONON e no PRONAS/PCD.

#### ***II.c. Do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e outras manifestações.***

28. Destaca-se que, com exceção do novo prazo concedido pela Lei nº 14.564/2023, não houve qualquer alteração normativa relevante recente, apta a justificar modificação das recomendações já contidas no PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

29. Revela-se oportuna a transcrição do item II.f, que resumiu as recomendações da CONJUR-MS no que tange às demandas repetitivas encontradas no âmbito do PRONON e do PRONAS/PCD:

#### **II.f) Orientações gerais a serem observadas pelas Áreas Técnicas.**

75. Superado esses pontos, cabe apenas reiterar, de forma objetiva e direta, os parâmetros de observação necessária para se avaliar a aplicação do presente parecer referencial.

76. Assim, conforme já demonstrado acima, as decisões adotadas no âmbito de processos de PRONON/PRONAS-PCD envolvem essencialmente avaliação técnica de matéria financeira, econômica, contábil, científica, metodológica, entre outras, a cargo das Secretarias temáticas deste Ministério da Saúde.

77. Como apontado nos itens 16 a 25 supra, há uma pluralidade de atos praticados nessas demandas que está potencialmente sujeita a juízos de reconsideração ou de revisão superior, esta última a cargo do Ministro de Estado da Saúde.

78. Nesse sentido, entende-se que são passíveis de ser objeto de revisão os seguintes atos administrativos praticados no âmbito do PRONON/PRONAS-PCD:

1. credenciamento;
2. aprovação ou rejeição de projetos;

3. readequação de projeto;
4. remanejamento de recursos entre contas captação;
5. prorrogação de execução de projeto;
6. alteração do plano de trabalho;
7. prestação de contas;
8. inabilitação de entidade;
9. descredenciamento.

79. Nos termos de competências normativamente definidas, não cabe – e tampouco se mostra recomendável – que esta CONJUR-MS manifeste-se acerca do mérito técnico desses processos. A avaliação realizada por este Órgão nesses casos tem sido, portanto, apenas no que concerne à observação do rito processual.

80. No que concerne a esse aspecto, esta CONJUR-MS verificou que, no ano de 2019, em quase 90% (noventa por cento) dos processos analisados, não havia qualquer observação a ser feita, sendo apenas constatada e atestada a regularidades dos feitos analisados pelas Áreas Técnicas.

81. Nos demais feitos (um total de 10 processos), verificou-se a necessidade de saneamento em decorrência de dois motivos, a saber.

82. O primeiro motivo se traduz no fato de que a Área Técnica considerou intempestiva resposta de diligência encaminhada pelas entidades, não tendo, contudo, juntado aos autos qualquer documentação que comprovasse a data em que a ciência dos interessados acerca da demanda ocorreu. Nesse caso, entende-se que, ou a Área Técnica deveria ter adotado a correta instrução dos autos, não se mostrando suficiente a juntada cópia de mera comunicação eletrônica; ou deveria ter analisado a documentação encaminhada, visto não haver comprovação de que o prazo do art. 50, inciso II do Anexo LXXXVI transcorreu *in albis*. Nesse sentido, não poderia o indeferimento ter ocorrido tão somente em razão de suposta intempestividade de resposta à diligência, dada a falta de instrução processual mínima que evidenciasse esse fato.

83. Para melhor ilustrar esse ponto, confira-se a orientação do Parecer nº 00519/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, reproduzida nos outros 5 (cinco) processos em que se identificou o ocorrido e se recomendou o provimento parcial, sem se adentrar no mérito:

"26. Com efeito, verifica-se que o motivo levantado pela área técnica para o indeferimento do programa não é suficiente, uma vez que não existem nos autos elementos suficientes que atestem que a Entidade efetivamente recebeu o e-mail com as informações do Parecer nº 598/2018.

27. Oportuno mencionar que, embora o Anexo LXXXVI preveja em seus arts. 48 e 96 a possibilidade de se realizar diligências e solicitação de documentação complementar mediante correio eletrônico, a Lei nº 9.784/1999 determina como necessidade mínima "que se assegure a certeza da ciência do interessado"(...)

28. Relevante apontar que a Lei não impõe o meio como a comunicação deve ser realizada, apresentando rol de natureza exemplificativa. Assim, não há impedimento que atos normativos específicos de natureza hierárquica inferior à Lei, tal como o Anexo LXXXVI, prevejam a utilização de outros meios de comunicação, como o correio eletrônico. Seja qual for o meio utilizado, impõe-se, no entanto, que seja assegurada a prova de ciência das Entidades que vierem a ser diligenciadas por esse instrumento.

29. Diante dessa situação, não é possível emitir manifestação definitiva acerca da extemporaneidade da resposta à diligência, uma vez que a área técnica, em sua decisão de indeferimento, não deixou claro a confirmação de recebimento por parte da Entidade, visto que a mera apresentação da cópia do envio de e-mail, não supre essa a confirmação informação, não observando, portanto, os comandos constantes na Lei nº 9.784/1999".

84. O outro motivo se traduz, basicamente, em instrução processual incompleta, seja pela ausência de juntada nos autos da decisão atacada pela interessada (25000.015182/2018-81); seja pela transcrição literal, em sede de irresignação, do parecer já emitido anteriormente pela Área Técnica, sem adentrar nas razões da irresignação (25000.011055/2018-11 e 25000.013441/2018-30); seja pela ausência de informações e documentos nos autos acerca de questões fáticas suscitadas pela interessada (25000.009691/2018-75).

85. A partir disso, reputa-se pertinente tecer as seguintes orientações gerais, aplicáveis aos processos de PRONON/PRONAS-PCD conforme os fundamentos desta manifestação.

**86. Primeiro, sempre que constatado pela Secretaria temática ou pela Secretaria Executiva nas irresignações apresentadas em face das decisões indicadas no item 78 supra, que não foram identificados ou levantados quaisquer pontos relativos ao rito dos processos – não tendo sido suscitado pelo interessado ou abordado pela Área Técnica qualquer questão jurídica ou procedimental –, poderão aquelas Secretarias dar andamento do feito diretamente ao Ministro de Estado, mediante ateste de que a situação se amolda aos termos deste referencial. Nesta hipótese, sugere-se que sejam adotadas as minutas de julgamento e despacho em Anexo, a critério da autoridade julgadora.**

**87. Segundo, cabe às Áreas Técnicas e à Secretaria-Executiva atentar para os ritos processuais, devendo sempre prezar pela instrução dos autos com a documentação pertinente.**

**88. Nesse sentido, recomenda-se às Áreas Técnicas que juntem prova de ciência dos interessados acerca de eventuais diligências, bem como da data em que esta ocorreu. Em não havendo tal prova, reputa-se que incumbe às Áreas Técnicas proceder à avaliação dos documentos eventualmente apresentados, não podendo indeferir pedidos com fundamento unicamente no art. 50, inciso II, do Anexo. Ainda nessa seara, reputa-se essencial que a Área Técnica junte a documentação que ela própria cita em suas manifestações, a exemplo**



de decisões administrativas; ou, quando assim suscitada pelos interessados, manifeste-se acerca de fatos narrados, devendo, ainda, evitar replicar integralmente de forma literal os mesmos fundamentos que já haviam sido desenvolvidos no parecer que fundamentou a decisão atacada como resposta a irresignações eventualmente apresentadas.

89. Ademais, não se vislumbra necessário emitir outras recomendações relacionadas aos ritos processuais de PRONON/PRONAS-PCD, visto que, com exceção desses pontos ora indicados, na quase maioria dos casos não se verificou a ocorrência de qualquer questão procedimental que atraísse a necessidade de intervenção da CONJUR-MS. Não obstante, sem prejuízo dessa observação, reitera-se que a CONJUR-MS permanece à disposição para eliminar quaisquer dúvidas jurídicas - inclusive sobre os ritos envolvidos - que o Órgão assessorado possa vir a apresentar.

30. Destaca-se, ainda, que as recomendações acima sintetizam conclusões emitidas na análise dos vários recursos administrativos repetitivos que tramitaram nesta Especializada ao longo de anos, e podem servir de orientação nos atos a serem proferidos pelo Ministério neste ciclo de 2024.

31. Desde a emissão da mencionada MJR (Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU), bem como da sua ratificação (Parecer n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU), esta CONJUR-MS já se deparou com outras dúvidas oriundas das Áreas Técnicas que ensejaram novas manifestações com orientações e recomendações adicionais acerca de outros assuntos envolvendo PRONON e PRONAS/PCD.

32. Estas manifestações, por sua vez, embora, a rigor, não tratem especificamente do rito *processual* de análise dos projetos de PRONON e PRONAS/PCD, foram emitidas em atenção a dúvidas sobre questões jurídicas pontuais observadas pelo Ministério, e, portanto, também podem ter pertinência em eventuais exames recursais. Dessa forma, reputa-se oportuno, apenas a título de complementação, apresentar breve síntese remissiva de alguns desses Opinativos, acompanhada das respectivas conclusões emitidas por esta CONJUR-MS.

33. Pode a Área Técnica, a partir disso, consultar a integralidade dessas manifestações mediante mera consulta ao Sistema SEI.

34. Nesse sentido, confira-se:

**NUP: 25000.201418/2016-39. PARECER n. 00961/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 03105/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 03162/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

- o a) Embora não seja expressamente vedado, avalia-se que o reembolso constituiria prática potencialmente **incompatível com a sistemática prevista na Lei nº 12.715/12**, e normativos correlatos, visto a necessidade de utilização de conta bancária específica (conta movimento) para a movimentação dos recursos públicos do PRONON e do PRONAS/PCD.
- o b) Quanto ao questionamento se "*conta paciente*" poderia ser aceita como comprovante de prestação de contas do Projeto, julga-se que o quesito restou prejudicado pela resposta do item "a". Reitera-se que **o tema não se trata, per se, de assunto jurídico**. Não obstante, registre-se que a forma de comprovação das despesas e respectiva documentação exigida para a prestação de contas de projetos do PRONON e do PRONAS/PCD encontram-se previstas no art. 92 do Anexo. Reputa-se, ainda, que a **metodologia de comprovação de despesas – e a própria valoração, pertinência e suficiência de critérios, medidas e registros documentais adotados pelas entidades participantes do PRONON e do PRONAS/PCD – circunscrevem-se à avaliação técnica do Setor responsável pela aprovação do projeto**, em conjunto – naquilo que concerne aos aspectos contábeis e financeiros – com o Fundo Nacional de Saúde - FNS. Nesse esquepe, a partir de precedente da Controladoria-Geral da União sobre o PRONAC, conjectura-se que a aludida "conta paciente" careceria do rigor documental a ser observado na prestação e contas no PRONON e no PRONAS/PCD.
- o c) Sobre a emissão de nota fiscal para o mesmo CNPJ, a pertinência deste quesito parece ter sido prejudicada pela manifestação da própria Entidade, juntada ao id SEI/MS nº 0011067320, p. 2. Não obstante, avalia-se que, nos termos das atribuições definidas no art. 155, inciso II e 156, inciso III, da Constituição Federal, a competência para definir a viabilidade de mencionada medida, ao que parece, estaria possivelmente relacionada à legislação tributária estadual ou municipal aplicável, conforme o caso.
- o d) No que concerne à indagação sobre transferência bancária da conta movimento para conta corrente específica da instituição executora do projeto, aplicam-se as mesmas conclusões que fundamentam o item "a" supra. Quanto à *remuneração* sobre os serviços prestados, **avalia-se não existir previsão normativa que autorize tal prática, não se mostrando recomendável o seu uso** – visto a ausência de parametrização técnica mínima que deve acompanhar mencionada medida, tal como ocorre com o PRONAC. Ademais, visto que o PRONON e o PRONAS/PCD são programas semelhantes ao PRONAC, tem-se que, caso fosse aplicada a remuneração de proponente, a jurisprudência administrativa daquele programa cultural parece orientar que o único meio de comprovação de despesa nesse caso seria a emissão de nota fiscal para o mesmo CNPJ.

**NUP: 25000.016347/2020-57. PARECER n. 01046/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 05011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 05015/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

- o A partir de interpretação lógica do art. 55, § 2º, do do Anexo LXXXVI, é possível concluir que, de forma geral, não há de se falar em "*direito adquirido à execução de projeto*", isto é, sobre etapas subsequentes que se encontram previstas, mas que sequer restaram efetivamente iniciadas, executadas ou cumpridas, estando assegurados tão somente aqueles direitos relativos às "*metas ou etapas já executadas*". Veja-se que essa aceção fundamenta-se ainda em posicionamento do Supremo Tribunal Federal, e na lógica presente na própria Lei nº 9.784/1999, a qual autoriza a Administração Pública rever os seus atos;
- o O amparo legal para a eventual interrupção de projeto aprovado encontra-se previsto no art. 55, § 2, do Anexo e



no art. 53 e diante da Lei nº 9.784/1999;

- o Caso reste evidenciado que o projeto padece de "*inconsistências de alto grau de relevância(...), que contrariam a normativa vigente*", e que "*em certas situações inviabilizam o adequado monitoramento necessário para o acompanhamento da proposta*", e se demonstre que não há possibilidade de se sanar os vícios ou inconsistências identificados, conjectura-se que a interrupção, mais do que possível, seria medida recomendável e necessária.

Cabe destacar que as considerações acima condicionam-se, ainda, a duas ressalvas a saber:

- o Em atenção ao princípio da motivação dos atos administrativos; e considerando que a revisão de atos pela Administração Pública - embora amparada legalmente - é passível de vir a ser objeto de avaliação e controle posterior pelo Poder Judiciário, cumpre à Área Técnica sempre fundamentar a decisão que eventualmente altere o ato de aprovação de projetos com razões robustas. Nesse sentido, é altamente recomendável que, além de registrar nos autos administrativos, de forma minuciosa e clara, quais são as falhas identificadas e os motivos que justificam a revisão da aprovação do projeto, a Área Técnica evidencie que não há possibilidade de se providenciar o saneamento de eventuais inconsistências identificadas, e que a revisão do ato administrativo é a única medida cabível a fim de se evitar prejuízo ao interesse público;
- o a decisão que objetive rever o ato administrativo que aprovou projeto deve ser precedida de contraditório e ampla defesa, em atenção aos preceitos da Lei nº 9.784/1999. Cumpre à Área Técnica, portanto, antes de providenciar a revisão do ato, informar ao interessado todos os motivos que justificam essa medida, franqueando-lhe prazo para apresentação de defesa e arguição em sentido contrário.

**NUP: 25000.015985/2018-36. PARECER n. 00573/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 03030/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

- o (i) (...)
- o (ii) Há pelos menos dois marcos diferentes possíveis de ocorrência da mencionada "interrupção" em sentido amplo (item 62):
- o (ii.1) o primeiro em que se interrompe a continuidade do rito do PRONON ou do PRONAS/PCD após a publicação de portaria autorizando a captação, porém antes da assinatura do Termo de Compromisso e da transferência para a conta movimento, isto é, antes mesmo do início da execução do projeto, momento, portanto, em que a entidade ainda nem dispôs dos recursos doados, visto que estes ainda se encontram bloqueados na conta captação; e
- o (ii.2) o segundo, em que a "interrupção" ocorre após ter sido dado início à execução do projeto e das respectivas ações; momento em que já foi celebrado o Termo de Compromisso, transferidos os recursos para a conta movimento, e realizadas despesas constantes no projeto aprovado, conforme dispõe o art. 80 do Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação nº 5/2017;
- o (iii) a análise será restrita à interrupção do rito do PRONON ou do PRONAS/PCD após a publicação de portaria autorizando a captação, porém **antes** da assinatura do Termo de Compromisso e da transferência para a conta movimento, visto que a segunda hipótese, em linhas gerais, atrairia necessidade de exame apurado das condições constantes no Termo de Compromisso celebrado entre o Ministério da Saúde e a entidade, e foi analisada no Parecer n. 01046/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (dossiê nº 25000.016347/2020-57) (itens 65-70);
- o (iv) na hipótese de a interrupção - compreendidas aqui inclusive as hipóteses de reprovação de projeto - ocorrer **antes** da assinatura do Termo de Compromisso e da transferência dos recursos à conta movimento:
- o (iv.1) sequer se deu início à execução do projeto - arts. 26, § 2º, 62 e 65 do Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação nº 5/2017 (itens 73 e 74); e
- o (iv.2) não há como se vislumbrar a utilização de quaisquer dos recursos captados, principalmente, aqueles destinados a despesas acessórias, **tal como a captação de recursos - 27, §§ 2º e 3º do Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 - visto que o próprio escopo do projeto restou esvaziado.** Entendimento em sentido contrário, não coadunaria com a satisfação do interesse público, além de que implicaria desacordo evidente com a *mens legis* atribuída ao PRONON e ao PRONAS/PCD e desvio de finalidade (72-76, 84-85).

**NUP: 25000.012464/2019-16. PARECER n. 00241/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01826/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 01832/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

39. Diante de todo o exposto, avalia-se que não há amparo normativo, tampouco autorização pelo Anexo LXXXVI, para que recursos captados a maior em projeto(s) do PRONON sejam transferidos da conta captação para a conta movimento de outro(s) projeto(s) do PRONAS/PCD, ainda que executados pela mesma entidade.

40. Ao apresentar as hipóteses de remanejamento e seus respectivos requisitos - determinando, entre outros critérios, que a transferência de recursos entre diferentes projetos da mesma entidade poderá ocorrer entre contas captação e somente caso ambos os projetos sejam exclusivamente do PRONON ou exclusivamente do PRONAS/PCD nos termos do art. 75 -, o Anexo LXXXVI também definiu, em última análise, a regulamentação do tema como um todo, bem como as eventualidades em que é possível remanejar recursos captados e, por exclusão lógica, as situações e condições em que não haveria tal possibilidade.

41. 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 das áreas técnicas e dos gestores da Pasta assessorada.

**NUP: 25000.119597/2023-91. NOTA n. 00767/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 03443/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

4. A Área Técnica, no presente caso, objetiva que seja avaliada a possibilidade de revisão de posicionamento pretérito dessa Especializada (desenvolvido no PARECER n. 00290/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU, PARECER n. 00095/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, e outros) já emitido e reiterado algumas vezes, por solicitação da própria SAES/MS.

5. Nesse sentido, a alteração promovida pela Lei nº 14.564/2023 no art. 4º da Lei nº 12.715/2012 apenas prorrogou a existência do PRONON e do PRONAS-PCD, ao possibilitar que a dedução de imposto de renda dos valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol de ações e serviços de que tratam os artigos 1º, 2º e 3º daquela Lei fossem feitos até o ano de 2026 e não mais até 2020, como determinava a redação anterior.

6. Mencionada alteração, portanto, apenas confere a possibilidade de novas rodadas de apresentação e aprovação de projetos inéditos, não interferindo em regras de execução dos projetos já aprovados e em execução.

7. A Lei nº 14.564/2023 - e, da mesma forma, a Lei nº 13.169/2015, a qual também havia estendido o prazo contido no art. 4º, de 2015 para 2020 - não detém relação com o disposto no art. 26, alínea "d", §1º, do Anexo LXXXVI, da Portaria de Consolidação nº 5/2017. Este último dispositivo, a seu turno, estabelece regra geral sobre o cronograma dos projetos executados no âmbito do PRONON e do PRONAS-PCD, indicando a necessidade de se atentar para um limite máximo de duração das atividades propostas.

8. Isso porque, em interpretação teleológica dos normativos envolvidos, cumpre-se sopesar que *projeto* deve ser encarado como um conjunto de atividades executadas com o um escopo específico, obedecendo um cronograma determinado, que preveja fase de início, meio e fim.

9. *In casu*, não há como se conceber a execução por período indefinido ou prorrogação indiscriminada de projetos, sem que se obedeça a um limite máximo para que se possa estender a execução das atividades propostas.

***NUP: 25000.039062/2024-18. PARECER n. 00211/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01790/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU.***

- o a) Optou o legislador por adotar redação na Lei nº 12.715/2012 que sugere diferenciação, ainda que sutil, entre as condições exigíveis pelo PRONON (a própria qualificação como OS), e aquelas exigíveis pelo PRONAS-PCD (o atendimento aos *requisitos* da Lei nº 9.637/98, que trata daquela qualificação).
- o b) Não é possível às instituições que preencham apenas os requisitos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.637/98 participem do PRONAS/PCD, visto que a norma em referência (Lei nº 9.637/1998), não trouxe requisitos apenas no inciso I, do art. 2º, mais também em outros dispositivos seus. Haveria assim, segundo se apurou neste exame, necessidade de cumprimento, pela entidade interessada, dos requisitos constantes no art. 1º, 2º, 3º, 4º, e 16, da Lei nº 9.637/1998, que não se confundem com a própria habilitação. Requisitos que são inerentes e indissociáveis à própria qualificação - cuja verificação e exigência representa o mesmo que exigir a própria qualificação de OS - não poderiam ser cobrados para os fins do art. 3º, § 3º, inciso II, sob pena de afronta à distinção utilizada pelo legislador na redação da Lei nº 12.715/2012.
- o c) Mediante interpretação histórico-teleológica sobre a Lei nº 13.019/2014, programas regidos por legislação específica estão excluídos do alcance daquela norma, não afetando portanto, os requisitos contidos na Lei nº 12.715/2012, inclusive aqueles relativos à exigência de CEBAS. O disposto no art. 2º, § 2º, inciso I, e art. 3º, § 3º, inciso I, todos da Lei nº 12.715/12, assim como a integralidade daquela Lei, não restaram afetados - tampouco revogados tacitamente - pela Lei nº 13.019/2014.

35. Ressalve-se que mencionadas orientações encontram-se adstritas à conjuntura jurídico-normativa em que foram emitidas, de forma que, eventual alteração futura na Lei nº 12.715/12, no Decreto nº 7.921/2013, ou no Anexo LXXXVI, da Portaria de Consolidação nº 5/2017, podem implicar a modificação de entendimento.

#### ***II.d Da sugestão de validade aplicável.***

36. No que tange à atribuição de prazo de validade a ser atribuído à MJR em exame (Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU), reputa-se que, uma vez estendido o termo final do usufruto de dedução de imposto de renda (e, consequentemente, da apresentação de propostas e da execução de projetos no PRONON e no PRONAS/PCD), até, pelo menos, o ano-calendário de 2026, demonstra-se pertinente a aplicação de novo prazo máximo de validade 2 (dois) anos à MJR, contados da aprovação deste Parecer, nos termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

#### ***II.e. Dos procedimentos aplicáveis e da minuta de julgamento sugerida.***

37. Registre-se que, em sendo aprovada a presente ratificação, cumpre às Áreas Técnicas atentar ao procedimento já orientado nos itens "e", "f" e "g" da conclusão do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

38. Em síntese, assim deve-se proceder, acaso a Área Técnica verifique que o caso concreto amolda-se aos termos da aludida MJR:

- o e) por conseguinte, caso aprovado este parecer referencial, fica dispensada a análise individualizada de casos envolvendo a matéria repetitiva tratada neste parecer, conforme descrito no item 86 supra, **desde que a Área Técnica competente (Secretarias temáticas ou Secretaria Executiva) ateste em cada processo, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação.**

- o f) após a Área Técnica responsável realizar o ateste ora mencionado, os autos poderão ser submetidos diretamente à autoridade competente, sem necessidade de envio prévio do processo à CONJUR-MS, nem mesmo para aposição de “visto” individualizado do Consultor Jurídico. Na hipótese de ser aplicada esta manifestação referencial ao caso concreto, sugere-se que sejam adotadas as minutas de julgamento e despacho em Anexo, a critério da autoridade julgadora; e
- o g) **Por fim, registre-se que esta manifestação jurídica referencial não representa, em absoluto, dispensa da atuação consultiva desta CONJUR-MS, a qual permanece à disposição para eliminar dúvidas ou mesmo esclarecer se determinado caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.** [G.N.]

39. Acrescente-se que a minuta de despacho de julgamento, acaso a Área Técnica entenda já se encontra anexa àquele Parecer. Não obstante, aproveita-se a oportunidade, para sugerir a seguinte atualização adaptada a partir da redação do modelo de julgamento/despacho:

MINUTA

**Processo nº** \_\_\_\_\_

**Interessado:** \_\_\_\_\_

**Assunto:** Recurso administrativo hierárquico interposto em face de decisão proferida no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (PRONON)/ Programa Nacional de Apoio à Saúde da Pessoa com Deficiência (PRONAS/PCD).

**Decisão:** À vista do que consta dos autos, adoto como razões de decidir os fundamentos de mérito e de fato apresentados no Parecer Técnico nº \_\_\_\_ e na Nota Técnica nº\_\_\_\_\_, bem como as razões de direito expostas pela Consultoria Jurídica, nos termos do PARECER REFERENCIAL n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, ratificado pelos PARECERES n. 00674/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 00728/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, e respectivos Despachos de aprovação, e NEGÓ PROVIMENTO ao recurso administrativo interposto pela Entidade em epígrafe.

Publique-se, cumpra-se e comunique-se.

Após a publicação, restitua-se os autos à Secretaria-Executiva – SE/MS para aferição dos demais procedimentos necessários.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

(nome)

MINISTRA DE ESTADO DA SAÚDE

40. Ressalte-se que, acaso a Autoridade julgadora do recurso entender de maneira diversa à fundamentação emitida pela Área Técnica, isto é, entender pela reconsideração da decisão de indeferimento, a despeito de eventual orientação emitida pelo Setor Técnico em sentido contrário, cumpre àquela primeira instruir os autos com justificativa da sua decisão, consoante determinação do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

### **III. Conclusão.**

41. Diante do exposto, nos termos do art. 6º e 15 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, conclui-se por sugerir a ratificação integral do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, aplicando-lhe novo prazo de validade de 2 (dois) anos contados da data de aprovação deste Parecer.

42. Caso aprovada esta Manifestação, sugere-se, ainda, que sejam adotadas as seguintes providências:

- o a) abertura de tarefa no Sistema SAPIENS, dirigida ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas – DEINF, da Consultoria-Geral da União, para conhecimento da nova ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, elaborada nos termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, com aplicação de 2 (dois) anos de validade a contar da aprovação do presente Parecer; e
- o b) inserção deste Parecer no Sistema SEI, e encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro de Estado da Saúde - GM/MS e à Secretaria-Executiva - SE/MS, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, com a sugestão, no que concerne exclusivamente à SE/MS, de que, na condição de Coordenadora do PRONON/PRONAS-PCD, providencie a ciência das Secretarias temáticas acerca do teor deste Parecer e da ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

É o Parecer.

À consideração do Consultor Jurídico.

Brasília, 4 de dezembro de 2024.

**ANA PAULA BARBEJAT**  
**Procuradora da Fazenda Nacional**  
**Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde**  
**CGAS/CONJUR-MS**

## Notas

1. <sup>^</sup> *Art. 6º A MJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações. (...)§4º Caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da MJR e comunicar ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.*
2. <sup>^</sup> *Disponível em*  
*<[https://infoms.saude.gov.br/extensions/Monitoramento\\_PRONON\\_PRONAS/Monitoramento\\_PRONON\\_PRONAS.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/Monitoramento_PRONON_PRONAS/Monitoramento_PRONON_PRONAS.html)>.*  
*Acesso em 14/11/2024.*
3. <sup>^</sup> *O próprio art. 56, do Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação nº 5/2017, que trata do recurso administrativo em face de decisões emanadas no âmbito do PRONON e do PRONAS/PCD não prevê fase que inclui análise recursal pela CONJUR-MS.*



Documento assinado eletronicamente por \*.agu.gov.br, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1754209879 e chave de acesso 70a6f052 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): \*.agu.gov.br. Data e Hora: 09-12-2024 16:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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. 04994/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.001510/2020-41**

**INTERESSADO:** Consultoria Jurídica Junto Ao Ministério Da Saúde (CONJUR/MS)

**ASSUNTO:** Ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU. Processos administrativos envolvendo PRONON e PRONAS/PCD, encaminhados em fase recursal a Ministra de Estado da Saúde.

1. **Aprovo** o PARECER n. 00728/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Procuradora da Fazenda Nacional Ana Paula Barbejat, Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde.
2. Solicita-se ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica que adote as seguintes providências:
  - a) Abertura de tarefa no SAPIENS ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), para ciência da nova ratificação do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, elaborada conforme os termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022;
  - b) Juntada das manifestações ao sistema SEI e subsequente encaminhamento ao **Gabinete da Ministra da Saúde (GM/MS)** e à **Secretaria-Executiva (SE/MS)**, para ciência e eventual adoção das providências que julgarem cabíveis, com a sugestão de notificar as Secretarias temáticas sobre o teor do referido parecer.

Brasília, 05 de dezembro de 2024.

**LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS**

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737001510202041 e da chave de acesso 70a6f052

---



Documento assinado eletronicamente por \*.agu.gov.br, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1778347176 e chave de acesso 70a6f052 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): \*.agu.gov.br. Data e Hora: 16-12-2024 11:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---