



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORIA-GERAL UFRJ

AV. PEDRO CALMON, 550 - CIDADE UNIVERSITÁRIA - ILHA DO FUNDÃO - PRÉDIO DA
REITORIA - 2º ANDAR - RIO DE JANEIRO - RJ - CEP: 21941-901 - TEL.: 3938-9626 / 3938-9682

PARECER n. 00606/2017/PROCGERAL/PFUFGD/PGF/AGU

NUP: 23079.050861/2017-87

INTERESSADOS: HOSPITAL UNIVERSITARIO CLEMENTINO FRAGA FILHO - HUCFF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: Direito administrativo. Solicitação da Direção-Geral do HUCFF/UFRJ para que essa Procuradoria Federal providencie, junto à Câmara de Conciliação e Arbitramento da Administração Federal - CCAF da AGU, a mediação e arbitramento de suposto conflito entre o HUCFF/UFRJ e a Reitoria/UFRJ quanto à destinação das receitas da Universidade arrecadadas com a prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde - SUS. Análise. Inaplicabilidade da Lei Complementar 141/2012 ao caso. Considerações

Senhor Procurador-Geral,

I - O relatório

O Senhor Diretor-Geral do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho - HUCFF, professor doutor Eduardo Jorge Bastos Côrtes, solicita que essa Procuradoria Federal providencie, junto à Câmara de Conciliação e Arbitramento da Administração Federal - CCAF da AGU, a mediação e arbitramento de suposto conflito entre o HUCFF/UFRJ e a Reitoria/UFRJ, na forma do art. 32, inc. I, da Lei 13.140/2015.

Pelo que se infere do encaminhamento feito pelo HUCFF, o suposto conflito teria como pano de fundo discussões internas sobre a destinação dos recursos arrecadados pela Universidade com a prestação de

serviços ao Sistema Único de Saúde - SUS, recursos esses que, na tese defendida pelo HUCFF, seriam recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde, conforme, inclusive, estaria estabelecido no artigo 198, § 3º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141, de 2012. Para o HUCFF, tais recursos não poderiam nem mesmo ser utilizados para pagamento dos funcionários "extraquadros" que atuam no próprio hospital.

Os autos foram distribuídos ao procurador federal subscrevente, o qual atua no feito com lastro na Portaria nº 404, de 14 de julho de 2017, editada pelo Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Federal, Dr. Daniel de Andrade Oliveira Barral, no âmbito dos autos nº 00407.049965/2017-84.

É o breve relatório. Analiso.

II - Análise jurídica

Como adiantado acima, cuida-se de encaminhamento levado a efeito pela Direção-Geral do HUCFF, a qual noticia suposto conflito envolvendo o HUCFF e a Reitoria, ambos órgãos da UFRJ, e propõe mediação e arbitramento por parte da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 32, inc. I, da Lei 13.140/2015.

Após estudo das questões envolvidas, tenho que a matéria deva ser analisada por essa Procuradoria Federal a partir de dois tópicos, a saber: **a)** a inexistência de pressuposto básico para a instauração de uma câmara de conciliação e arbitramento pela Advocacia-Geral da União para a solução das questões referenciadas nos autos; e **b)** esclarecimentos aos órgãos da UFRJ - *HUCFF e Reitoria* - sobre as questões ponderadas na peça encaminhada pelo HUCFF.

II.A - A inexistência de pressuposto básico para a instauração de uma câmara de conciliação e arbitramento pela Advocacia-Geral da União para a solução das questões referenciadas nos autos

De partida, convém ressaltar que até bem pouco tempo atrás era comum verificar, no âmbito do Poder Judiciário, inúmeras contendas jurídicas envolvendo duas ou mais autarquias federais em polos processuais antagônicos, ou mesmo contendas envolvendo a União e suas autarquias, igualmente litigando em polos contrários.

Tal cenário, porém, apresentava contornos bastante indesejáveis e incompreensíveis, posto tratar-se de um quadro onde o Poder Executivo Federal estava a brigar consigo mesmo. Para usar uma expressão bastante lembrada no dia a dia, era a lavagem de roupa suja fora de casa, ou seja, a resolução de conflitos internos do Poder Executivo no palco do Poder Judiciário, situação essa que, aliada ao fato de que o governo, em sua totalidade e em todas as suas vertentes, era (e ainda é) defendido judicialmente pela mesma instituição (a AGU), contribuía para passar a imagem de uma falta de coordenação e de controle dentro do próprio governo. Era necessário, pois, a criação de uma instância interna para tratar dos conflitos internos, de modo a evitar que todo e qualquer conflito entre as entidades que integram o organograma federal tivessem de ser arbitrado sempre pelo Poder Judiciário.

As Câmaras de Conciliação e Arbitramento da Administração Federal - CCAF/AGU surgem dentro desse contexto, de maneira a garantir que questões internas somente sejam levadas a arbitramento no

Poder Judiciário em situações muito excepcionais, mais especificamente quando envolvam políticas cuja dimensão tenha potencial para atingir grupos específicos (indígenas, por exemplo) e não haja, de fato, meios de solução interna capazes de demover o conflito entre as entidades públicas envolvidas.

Ocorre que para ser mediado e arbitrado no âmbito da CCAF/AGU, o conflito tem de envolver órgãos de duas ou mais entidades federais. Em outras palavras, conflitos entre órgãos de uma mesma entidade, embora possam sempre contar com a orientação do respectivo órgão consultivo da AGU, como no caso, não são elegíveis para o procedimento da CCAF/AGU.

É que os conflitos que envolvem órgãos de uma mesma entidade (pessoa jurídica) são solucionados pela via hierárquica, o que constitui, como se sabe, um dos princípios estruturantes da Administração Pública.

Note-se, com efeito, que a rigor não se pode falar que haja, propriamente, conflito entre o HUCFF/UFRJ e a Reitoria/UFRJ. Tratando-se de órgãos submetidos ao mesmo centro de comando, o que há, de fato, é uma mera discussão interna, sem a mínima possibilidade para se qualificar, sob o ponto de vista jurídico, como um conflito propriamente dito. Sendo órgão da UFRJ, e não uma outra entidade pública (uma outra pessoa jurídica, um outro sujeito de direitos e obrigações), o HUCFF não reúne as condições básicas e essenciais para litigar contra a UFRJ. Afinal, um litígio do HUCFF contra a Reitoria seria a UFRJ litigando contra si mesma, o que fugiria, inclusive, à lógica esperada.

Com efeito, a CCAF/AGU é a instância posta à disposição dos órgãos e entidades federais para solucionar litígios que reúnam condições para que, caso não haja acordo ou não sejam arbitrados no âmbito da CCAF, possam ser levados ao Poder Judiciário para arbitramento. E essa característica, por absoluta impossibilidade lógica, não se constata no caso sob análise.

Na verdade, embora seja possível entender a posição externalizada pelo professor Eduardo Jorge Bastos Côrtes, que é a de buscar a solução para problemas estruturantes enfrentados pela referida unidade hospitalar, não se pode esquecer que a direção superior da Universidade, que também envolve o HUCFF, é exercida pelo Magnífico Reitor, na forma legal, estatutária e regimental. Em outras palavras, o HUCFF também é Universidade, de tal forma que a direção do Magnífico Reitor também se estende para o referido hospital, constatação essa que impede qualquer consideração no sentido de que possa haver, no plano jurídico-processual, algum tipo de conflito entre a Reitoria e o hospital. Inclusive, registra-se, é o Magnífico Reitor que nomeia o Diretor-Geral do HUCFF.

Admitir entendimento contrário, ademais, importaria em completa subversão à ordem e ao princípio hierárquico. Aliás, levando em conta que um órgão do corpo humano jamais poderia ter vida independente do respectivo cérebro, que é quem o controla, também o HUCFF, enquanto órgão, jamais poderia ter vida independente da Reitoria da UFRJ, que é quem o controla.

À vista dessas premissas, então, e respeitando, aqui, o ponto de vista declinado pelo professor Eduardo Jorge Bastos Côrtes, que, tal qual a Reitoria, certamente quer o melhor para o HUCFF e para a população que é ali atendida, concluo pela absoluta inviabilidade de se iniciar, no âmbito da CCAF/AGU, qualquer procedimento para mediar e arbitrar o "conflito" noticiado nos autos, a envolver o HUCFF e a Reitoria.

II.B - Esclarecimentos aos órgãos da UFRJ - HUCFF e Reitoria - sobre as questões ponderadas pelo HUCFF

Em que pese não ser possível o encaminhamento da questão noticiada nos autos à CCAF/AGU para fins de mediação e arbitramento, tenho que se faça necessário, à vista das argumentações veiculadas na peça elaborada pela Direção-Geral do HUCFF, trazer alguns esclarecimentos aos órgãos da UFRJ envolvidos, de modo a que possam ter melhor conhecimento sobre as referidas questões e evitar, se possível, tensões internas desnecessárias.

Conforme já exposto inicialmente, o pano de fundo das discussões gravita em torno da aplicação dos recursos arrecadados pela Universidade com a prestação de serviços médicos ao Sistema Único de Saúde - SUS.

Para a Direção-Geral do HUCFF, tais recursos estariam vinculados à realização de despesas com as atividades do próprio hospital, inclusive, segundo seus argumentos, conforme o que se encontra estabelecido no art. 198, § 3º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141, de 2012. Para a Direção-Geral do HUCFF, frisa-se, tais recursos não poderiam nem mesmo ser utilizados para pagamento dos funcionários "extraquadros" que atuam no próprio hospital.

De todo modo, apesar da admiração e respeito à Direção-Geral do HUCFF, na pessoa do professor Eduardo Côrtez, a referida interpretação, embora com a nobre finalidade de aumentar a fatia do orçamento disponível para o custeio do hospital, não ostenta procedência.

Inicialmente, convém destacar que a UFRJ e seus hospitais não são SUS. Uma coisa é o SUS; outra, completamente diferente, são os prestadores de serviços ao SUS. Nesse sentido, não cabe a aplicação, à UFRJ, nem do regramento previsto no art. 198, § 3º, da Constituição, nem da Lei Complementar nº 141/2012, como fora defendido pelo HUCFF.

Tais diplomas, em verdade, têm por destinatários os órgãos que compõem o SUS, não os prestadores de serviços ao SUS, como o são as Universidades que têm hospitais contratualizados com o sistema. Note-se, por exemplo, que da parte da Universidade não há a obrigação de investir um mínimo de suas receitas em serviços de saúde, como exigem tais diplomas. Aliás, seria uma distorção um tanto grande pensar que a Universidade, por ser prestadora de serviços ao SUS, estaria com parte de seus recursos, inclusive aqueles arrecadados com tal prestação de serviços, vinculados à aplicação exclusiva em serviços de saúde. Conforme se infere do art. 45 da Lei 8.080/90, o vínculo da Universidade com o SUS é exclusivamente de natureza comercial, não havendo, portanto, qualquer vinculação de natureza legal ou constitucional dela com o SUS, descabendo falar, ademais, na vinculação de suas receitas próprias a certos grupos de despesas na área da saúde.

É importante realçar, com efeito, que os recursos recebidos do SUS pela Universidade, uma vez internalizados, deixam de ser recursos da saúde e passam a ser tratados como receita própria da Universidade, recebida ou na fonte 250 ou na fonte 281. Do ponto de vista do SUS, claro, tais recursos são contabilizados como aplicação em serviços de saúde, sobretudo porque tem a ver com a compra de serviços de saúde junto à Universidade. Entretanto, para a Universidade isso constitui receita própria, receita essa que, em razão de sua qualidade de autarquia federal, será aplicada pela Universidade na

forma autorizada no orçamento geral da União, do qual a UFRJ faz parte enquanto autarquia federal que é.

Não há confundir, portanto, no contexto da saúde pública, a característica da Universidade enquanto prestadora de serviços de saúde com as características próprias do SUS. Inclusive, é importante sinalizar que, uma vez firmada a contratualização com a Universidade, cabe ao SUS exigir apenas que os serviços contratualizados sejam de fato prestados e entregues à sociedade, conforme as metas quantitativas e qualitativas pactuadas, não podendo ser exigido da Universidade, destarte, que os recursos recebidos em razão da prestação de serviços sejam gastos nessa ou naquela finalidade específica. Uma vez entregue a prestação contratada, portanto, a Universidade pode aplicar os recursos recebidos do SUS conforme o que restar definido por sua gestão, observado, por certo, a autorização dada pelo Congresso Nacional na peça orçamentária. A propósito desse aspecto, confira-se, *mutatis mutandis*, a ementa do **Acórdão 3.395/2013 - Plenário** do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

"SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES ENVOLVENDO A APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ORIUNDOS DO CONVÊNIO Nº 18/2008 CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO, A UNIFESP E A ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA – SPDM. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

1. a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM e o Hospital São Paulo – HSP, por ela mantido, são entidades privadas que prestam serviços médicos, não estando, assim, em princípio, sujeitas ao controle de cunho administrativo por órgãos públicos, incluído o Tribunal de Contas da União, salvo quando, em nome da Administração, estiverem gerindo recursos públicos a ela transferidos para a consecução de determinada política pública, conforme estabelece o parágrafo único do art. 70 da CF/1988 e art. 5º da Lei nº 8.443/1992.

2. Em sendo o Convênio nº 18/2008 verdadeiro contrato administrativo por meio do qual a SPDM, em última análise, foi remunerada por serviços por ela diretamente prestados ao Estado, no interesse da população, tem-se que o controle a ser efetuado pela Administração Pública deve se cingir exclusivamente aos valores pagos pelos serviços de saúde efetivamente prestados. **Nesse sentido, o Acórdão nº 38/2005-TCU-Plenário, por meio do qual se firmou o entendimento de que: “na hipótese de transferência de recursos pelo Ministério da Saúde para ressarcimento de despesas já efetivadas pelas unidades prestadoras de serviços de saúde nas áreas de atendimento ambulatorial e internação hospitalar, compete ao TCU averiguar a efetiva realização dos serviços de saúde informados e a pertinência dos valores;”.**

3. Os recursos adquiridos pela SPDM, tanto os originados da contraprestação de serviços ao SUS, porque devidamente incorporados ao seu patrimônio jurídico, quanto os decorrentes da sua atividade privada, podem ser geridos livremente pelos seus administradores, não se sujeitando os respectivos atos de gestão então praticados ao controle desta Corte de Contas.

Para além disso, mesmo que as receitas arrecadadas pela Universidade com a prestação de serviços de saúde ao SUS devessem ser aplicadas exclusivamente no funcionamento do hospital, tem-se que isso também estaria a ocorrer.

De acordo com o que fora relatado acima, a Direção-Geral do HUCFF não aceita que parte das receitas arrecadadas pela Universidade com a prestação de serviços de saúde ao SUS sejam gastas com o pagamento dos funcionários "extraquadros" que atuam no próprio HUCFF. Argumenta que tais despesas são despesas que devem ser suportadas com recursos do orçamento do Ministério da Educação, devendo as receitas próprias arrecadadas com a prestação de serviços aos SUS serem direcionadas apenas para pagamento de outras despesas de custeio do hospital.

Com a devida *venia*, essa posição do hospital não tem base jurídica.

Primeiro, é de se ter em conta que os funcionários "extraquadros" atuam no próprio HUCFF, sendo as respectivas despesas, como se sabe, suportadas pelo orçamento de custeio da Universidade, que, como já falado, abrange o HUCFF. Nessa linha, sendo as receitas arrecadadas com a prestação de serviços de saúde, no mínimo, destinadas a manter o custeio do hospital, não haveria de se falar em qualquer ilegalidade, posto que o gasto com os "extraquadros" constitui igualmente um gasto com o custeio do hospital.

Mais ainda: sendo a despesa com os funcionários "extraquadros", ainda que sob o ponto de vista prático, uma despesa com *pessoal da ativa* que atua no próprio HUCFF, também poderia ser tranquilamente defendida a incidência (embora isso nem mesmo seja necessário), na hipótese, do contido no art. 3º, inc. X, da Lei Complementar 141/2012, que considera o gasto com *pessoal da ativa* da área de saúde como suscetível de classificação como gastos em saúde. Em suma, mesmo que fosse aplicada ao caso a Lei Complementar 141/2012, como defende o HUCFF, ainda assim estaria correta a conduta da Universidade.

Segundo, há uma impropriedade técnica na argumentação trazida pelo HUCFF quando tenta fazer distinção entre orçamento do Ministério da Educação/UFRJ, de um lado, e recursos da MAC/SUS arrecadados com a prestação de serviços ao SUS, de outro. Ora, todo o orçamento que se executa no âmbito da Universidade, inclusive no âmbito de seus hospitais, constitui execução do orçamento do Ministério da Educação, uma vez que a Universidade é uma autarquia federal vinculada ao referido ministério. Como dito acima, mesmo os recursos da MAC/SUS, uma vez recebidos e internalizados, somente podem ser gastos enquanto orçamento do Ministério da Educação, posto que a entrada de tais recursos, aqui, constitui receita gerada pela prestação de serviços.

Seguindo em frente, e agora já avançando para o fim, registra-se que a peça encaminhada pelo HUCFF traz vários outros argumentos, mas todos centrados nas mesmas questões acima ventiladas e visando ao mesmo fim: aumentar a fatia do orçamento disponível para o custeio de outras despesas do hospital. Para todos esses outros argumentos, em grande parte descontextualizados e assistemáticos, cabe apenas enfatizar que a pretensão do HUCFF esbarra no fato de que a definição de fatias maiores do orçamento para um determinado órgão da Universidade é uma questão que tem a ver com a política de divisão interna do bolo orçamentário da autarquia, motivo pelo qual se constitui em matéria a ser debatida na

instância interna competente para se chegar ao ajuste que for possível, sobretudo porque toda a Universidade (e não somente o HUCFF) enfrenta grave crise fiscal. Aqui, inclusive, cabe sinalar que certamente não é vontade da Reitoria que o HUCFF não tenha os recursos necessários para tocar a contendo o referido empreendimento hospitalar, sendo a crise atual um problema a ser enfrentado não apenas pelas unidades hospitalares da Universidade, mas também por todos os órgãos que a integram.

III - Conclusão

Posto isso, e com a devida *venia* aos argumentos expostos na peça encaminhada pela Direção-Geral do HUCFF, **OPINO** pela inviabilidade em se acolher a proposição formulada, orientando-se, pois, pelo arquivamento do feito, conclusão essa que exaro na forma dos arts. 37 e 38 da Lei 13.327/2016, da Lei Complementar 73/93 e dos arts. 131 e 133 da Constituição.

Uma vez acolhido o presente parecer, sugiro dar ciência dos seus termos à Direção-Geral do HUCFF e à Reitoria, inclusive me colocando à disposição para se reunir presencialmente para explicar aos gestores, de modo mais didático, as questões e angustias que circundam os assuntos tratados nos presentes autos.

Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, os autos podem ser reenviados para os devidos esclarecimentos e complementações, na forma da lei.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 04 de outubro de 2017.

JEZIEL PENA LIMA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23079050861201787 e da chave de acesso 6754ff9c

Documento assinado eletronicamente por JEZIEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 78190497 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIEL PENA LIMA. Data e Hora: 04-10-2017 13:10. Número de Série: 35141533730718808582332990703956124113. Emissor: AC Certisign RFB G4.
