EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-004.439.02-92

2º JULGADO

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SMS. Cooperação técnica, prestação de assistência e desenvolvimento de atividades. Modernização da gestão dos processos administrativos e do gerenciamento das unidades hospitalares. Emissão de NE anterior ao despacho autorizatório. Dotação suplementada. Recurso disponibilizado. Falha sanada. REGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 61, Lei 4.320/64. Art. 3º, Dec. Mun. 23.639/87. Arts. 50 e 51, Dec. Mun. 44.279/03.

2.628ª Sessão Ordinária

1º JULGADO

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Cooperação técnica, assistência e desenvolvimento de atividades. Implantação de Sistemas de Informação. Conteúdo compatível. Instrumento legal. Ausência de previsão orçamentária. Intempestividade das notas de empenho. Pagamentos realizados. Impropriedades relevadas. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

2º JULGADO

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares os Termos Aditivos 001/2003, 002/2004 e 003/2004.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe a este Tribunal as providências adotadas visando ao recebimento dos bens em doação e, caso não tenham sido tomadas as medidas tendentes à regularização do encerramento do Convênio, em fixar o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Pasta providencie o necessário, sob pena de responsabilidade.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de agosto de 2012.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO

Nesta fase processual examinam-se os Termos de Aditamento nºs 001/03, 002 e 003 ambos de 2004, relativos ao Convênio n.º 025/02, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e Fundação de Apoio à Tecnologia – FAT, tendo como objeto a cooperação técnica para desenvolvimento de programas para ampliação da informatização da Administração Pública, visando à continuidade da implantação do Sistema Integrado de Informatização de Ambiente Hospitalar.

Mencionado instrumento já foi apreciado por este E. Tribunal, em sessão de 1º/12/10, sendo acolhido por unanimidade.

Os Termos de Aditamento sob exame objetivaram:

a) Termo Aditivo nº 001/03 – incluir o Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM entre os destinatários das atividades conveniadas;

b) Termo Aditivo nº 003/04, posteriormente retificado para Termo Aditivo n.º 002/04 – incluir os Ambulatórios de Especialidades e Unidades de Saúde entre os contemplados pela avença, a par de corrigir o valor do primeiro aditamento;

c) Termo Aditivo nº 003/04 – contemplar o restante dos trabalhos destinados à integração do Hospital ao Termo de Convênio nº 025/02.

A Coordenadoria IV considerou regulares todos os ajustes, apontando algumas imperfeições - que não conduzem, porém, à conclusão pela irregularidade, consistentes em:

a) Termo Aditivo n.º 002/04: infringência ao artigo 3º do Decreto Municipal nº 23.639/87, pela emissão da Nota de Empenho antes do despacho autorizatório da despesa, o que pode ser relevado, vez que o referido despacho convalidou o Ato Determinativo da Despesa;

b) Termo Aditivo nº 003/04: emissão de Nota de Empenho intempestiva, em desacordo com o disposto no artigo 61 da Lei Federal n.º 4.320/64, podendo também ser relevada a falha, vez que o Hospital disponibilizou recursos para suplementar a dotação correspondente.

A Coordenadoria IV consignou, ainda, que foram lavrados mais 3 (três) Termos de Aditamento e que a execução do Convênio foi finalizada em 30/09/05, não ocorrendo, porém, o encerramento do processo administrativo correspondente, por falta de recebimento provisório e definitivo do objeto, infringindo, assim, os artigos 50 e 51 do Decreto Municipal n.º 44.279/03; anotou, também, que não foi cumprido o disposto na Cláusula Segunda, II, item 4, § 1º do Convênio, que prevê a doação, à convenente, dos materiais permanentes e equipamentos utilizados para a execução das atividades conveniadas.

Sobre a matéria, a Coordenadoria IV ressaltou que a Fundação (conveniada) informou à Secretaria Municipal da Saúde (convenente), em 08/07/05, que somente poderia iniciar o processo de doação após obter autorização do Ministério Público Estadual, por meio da Curadoria das Fundações, com o devido registro das Atas em Cartório, o que ainda não ocorrera.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo também opinou pela regularidade dos Termos Aditivos em exame, salientando que deveriam ser analisados os aditamentos posteriores, apurando-se o motivo do não cumprimento da cláusula do Convênio relativa à doação dos materiais e equipamentos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua vez, pugnou pelo acolhimento dos Termos Aditivos, por regulares.

É o relatório.

VOTO

Na análise dos Termos de Aditamento nºs 001/03, 002/04 e 003/04, os órgãos técnicos deste Tribunal concluíram pela regularidade de todos os instrumentos.

As imperfeições noticiadas, consistentes em emissão de Nota de Empenho antes do despacho autorizatório – no Termo Aditivo nº 002/04 – e

em emissão de Nota de Empenho intempestiva – no Termo Aditivo nº 003/04 – podem ser relevadas em face das providências adotadas pela Secretaria, convalidando o Ato Determinativo da Despesa, no primeiro caso, e disponibilizando recursos para suplementar a dotação correspondente, no segundo, sanando, assim, as falhas.

Nessa senda, julgo regulares os Termos Aditivos nºs 001/03, 002/04 e 003/04.

No que pertine à doação, à convenente, dos materiais permanentes e equipamentos utilizados para a execução das atividades conveniadas, entendo que a falha não interfere no julgamento dos TA´s, por referir-se, de fato, à execução e encerramento do Convênio.

Por isso, apesar de dar acolhida aos aditamentos determino à Secretaria Municipal da Saúde que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe a este Tribunal as providências adotadas visando ao recebimento dos bens em doação e, caso não tenham sido tomadas as medidas tendentes à regularização do encerramento do Convênio, fixo o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Pasta providencie o necessário, sob pena de responsabilidade.

1º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Roberto Braguim.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher, excepcionalmente, o Convênio 025/2002, tendo em vista que embora relevantes, a ausência da previsão orçamentária e a intempestiva liberação da verba, não foram suficientes para enodoá-lo, uma vez que os pagamentos devidos foram realizados, além de não ter sido detectado nem dolo nem má-fé por parte dos agentes envolvidos, nem prejuízo ao erário.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor e Antonio Carlos Caruso.

Ausente o Conselheiro Maurício Faria, em representação da Corte. Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso. Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de dezembro de 2010. a) Edson Simões – Presidente; a) Roberto Braguim – Relator.

RELATÓRIO

Trata-se do exame do Convênio nº 025/2002, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Fundação de Apoio à Tecnologia – FAT, objetivando dotar a primeira de ferramentas necessárias à modernização da gestão de processos administrativos e do gerenciamento de unidades hospitalares, tanto de urgência ou emergência como ambulatoriais, de modo a inseri-la no Sistema Integrado de Informatização Hospitalar – HOSPUB.

O Sistema Integrado de Informatização Hospitalar consiste em um aplicativo que se destina a automatizar e integrar os principais processos e setores existentes em uma Unidade Hospitalar. Além disso, o aplicativo está em conformidade com os requisitos do Sistema Nacional de Informações em Saúde, disponibilizando, através do número RIC – Registro de Identidade Civil, a busca e a localização automática dos dados de identificação e de atendimento ao paciente.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, às fls. 852/855, propôs fosse ouvida a Pasta, de modo a esclarecer por qual dotação orçamentária correriam as despesas decorrentes do Convênio em apreço, na medida em que o termo foi firmado em outubro de 2002, com vigência de 36 (trinta e seis) meses.

Vieram aos autos, em consequência, os esclarecimentos de fls. 857/861, os quais não foram considerados satisfatórios pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que acabou por concluir pela irregularidade do ajuste (fls. 861/863vº).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo requereu fossem dirimidas pela Secretaria Municipal da Saúde as seguintes questões:

a) por que o ajuste se deu sob a forma de Convênio?

b) por que a FAT foi escolhida para firmar o instrumento?

Prestados os esclarecimentos de fls. 873/875, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, depois de discorrer sobre a inadequabilidade da adoção de Convênio para o ajuste sob exame, propugnou que fosse diligenciado quanto à posição do Tribunal de Contas da União frente ao Convênio firmado entre o Governo Federal e a FAT, instrumento esse que teria ensejado a formalização do instrumento sob exame. Instada a respeito, bem como se houve repasse de verbas do Governo Federal para a finalidade objetivada no Convênio Municipal, a Secretaria encaminhou o ofício de fls. 890/890 vº, apontando as formas de ingresso de recursos para suportar as despesas com o Instrumento.

Em novo pronunciamento, encartado sob fls. 913/917, a Unidade Jurídica desta Casa insistiu na necessidade de informações sobre a situação do Convênio Federal em face do TCU, proposta essa por mim acatada. Em consequência, a Pasta enviou os esclarecimentos de fls. 924/960, sem, contudo, elucidar a situação do Convênio Federal diante daquela Corte de Contas.

Diante da natureza orçamentária e contábil que permeiam tais esclarecimentos, foram eles previamente submetidos ao crivo da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que insistiu na irregularidade do Convênio, consoante razões já expostas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, não satisfeita com as informações prestadas pela Pasta, propugnou pela irregularidade do Instrumento, posto que sua natureza não se coaduna com a dos Convênios (fls. 983/985). A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, às fls. 988/989, propôs que a Pasta fosse novamente oficiada para que esclarecesse o seguinte:

1) Sobre a aprovação, pelo TCU, do Convênio celebrado entre o Ministério da Saúde e a FAT;

2) Se houve repasse de verbas federais para a finalidade objetivada no Convênio sob exame;

3) As razões de o Projeto 1383 – Programa de Modernização da Administração, não ter sido contemplado no Orçamento de 2003;

4) A respeito da intempestividade das Notas de Empenho relacionadas à fl. 98. A Secretaria Municipal da Saúde, em resposta, encaminhou as informações de fls. 995/1043, consideradas insuficientes pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle para modificar o entendimento anteriormente exarado no sentido da irregularidade do ajuste.

Os autos foram, então, remetidos à Procuradoria da Fazenda Municipal, que, por sua vez, opinou pelo acolhimento do Convênio, ainda que mediante a relevação ou convalidação das impropriedades formais apontadas, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e da inexistência de prejuízo ao Erário, devendo ser, ainda, segundo o Órgão Fazendário, aceitos os efeitos financeiros decorrentes do Termo sob julgamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 1055/1060, opinou, levando em conta todos elementos acostados aos autos, notadamente aqueles de fls. 995/1043, pela 'excepcional acolhida do Convênio, em função de sua conclusão ter se dado a contento, da falta de prejuízo ou lesão ao Erário, do princípio da segurança jurídica e da estabilidade que rege as relações'.

Por fim, a Secretaria Geral, às fls. 1062/1067, encampando as considerações feitas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Procuradoria da Fazenda Municipal, posicionou-se pelo acolhimento do Ajuste. É o relatório.

VOTO

Três questões básicas devem ser dirimidas visando à escorreita aplicação do Direito ao caso destes autos, quais sejam:

1) Se o Convênio é o instrumento legal adequado ao Ajuste em foco;

2) Se a natureza do Termo em julgamento é efetivamente de Convênio;

3) Se havia ou não dotação para suportar as despesas decorrentes do instrumento em pauta no ano subsequente à sua assinatura.

Aponte-se que é da natureza dos Convênios a comunhão de esforços entre os partícipes, que detêm objetivos institucionais comuns.

Diante da documentação trazida aos autos, notadamente a de fls. 995/1043, ficou demonstrado que a FAT, Fundação de iniciativa privada sem fins lucrativos, firmou, previamente ao ajuste em foco, celebrado com a Secretaria Municipal da Saúde, o Convênio nº 03/02 com o Ministério da Saúde e com a própria SMS (fls. 1013/1020), tendo por objeto regular as relações entre os convenentes, sem repasse financeiro do Governo Federal para a Pasta Municipal e para a FAT, no tocante à implantação, sob a gestão da SMS, de Produtos MS/DATASUS em unidades municipais de saúde, e a realização de atividades destinadas à prestação de serviços no campo da informática aplicada à saúde.

Também cumpre aos convenentes, ainda, consoante o referido ajuste, envidar esforços para desenvolver programas voltados à ampliação da informatização da administração pública, compreendendo cursos, projetos e pesquisas.

Por força do Convênio Federal, a Secretaria Municipal da Saúde é a responsável pela gestão técnica do instrumento, cumprindo à FAT a operacionalização do ajuste e ao DATASUS – Departamento de Informática do SUS o fornecimento dos produtos tecnológicos e acompanhamento da respectiva implantação.

O Convênio em análise decorre desse outro que o antecedeu, só que agora calcado em plano de trabalho específico e detalhada definição da atribuição das convenentes SMS e FAT.

Além disso, fica evidenciado, pela leitura do Convênio sob análise, que se trata efetivamente de comunhão de esforços dos partícipes, sendo que os custos pela implantação do DATASUS no âmbito municipal serão de responsabilidade da SMS. Por fim, a escolha da FAT está atrelada ao Convênio celebrado com o Governo Federal, que elegeu essa Fundação como a responsável pela operacionalização da implantação do DATASUS.

Não resta dúvida, portanto, que o Convênio nº 025/2002 possui conteúdo compatível com essa modalidade de ajuste; além disso, a escolha da FAT decorreu, como já apontado, do fato de ser essa entidade conveniada com o

Ministério da Saúde exatamente para desenvolver as atividades a que se refere o instrumento ora submetido à deliberação deste Plenário.

Ressalto, por necessário, que o Convênio Federal nº 03/02, por não ter implicado nem repasse de recursos nem qualquer modalidade de pagamento, na forma estabelecido em sua Cláusula Primeira, desvincula-o da avaliação pelo Órgão Federal de Controle, como bem apontado pela Assessoria Jurídica às fls. 1055/1059, não tendo ocorrido, destarte, exame do instrumento pelo TCU.

Superadas tais questões, resta aquela afeta à existência ou não de dotação para arcar com as despesas decorrentes do Convênio.

De fato, o orçamento da Secretaria para 2003 não contempla o Projeto nº 1383 – Implantação do PMAT – Programa de Modernização da Administração, em dissonância com o estabelecido com o Plano de Trabalho do Convênio, que previa a continuidade dos trabalhos de implantação do DATASUS em 2003.

Procede, também, o apontamento da SFC, quanto à intempestividade dos empenhos nos períodos mencionados às fls. 1046/1047vº.

Todavia, como bem assinalado pela Senhora Assessora Subchefe de Controle Externo e pelo Senhor Secretário Geral, tais registros detêm natureza orçamentária que, embora relevantes, não tiveram o cunho de macular o instrumento, notadamente porque, embora ausente a previsão orçamentária e intempestiva a liberação da verba, os pagamentos devidos foram realizados.

Desse modo, acolho excepcionalmente o Convênio nº 025/02, relevando as impropriedades apontadas, posto que não suficientes para enodoá-lo, além de não ter sido detectado nem dolo nem má-fé da parte dos agentes envolvidos, nem prejuízo ao Erário.