**TC nº 72-003.765.06-24**

**ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Conjugação de esforços, visando o contínuo desenvolvimento e o progressivo aprimoramento. Projeto "Cabeça Feita". Saúde Mental, Álcool e Drogas. Formalização tardia do Conselho Técnico. Falhas relevadas. Preliminar de ilegitimidade acolhida. ACOLHIDO, excepcionalmente. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.**

**Legislação citada**: Port. 2.297/10

**Transitado em julgado em**: 10.05.2013.

**2.641ª Sessão Ordinária**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

**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 a preliminar de ilegitimidade de parte arguida pelo Senhor Celso Scazufka Ribeiro.

**ACORDAM**, ainda, à unanimidade, em acolher excepcionalmente a execução parcial do Convênio 017/2004, incluindo o reconhecimento dos efeitos patrimoniais e financeiros por ele produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 10 de outubro de 2012.

EDSON SIMÕES – Presidente.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

# RELATÓRIO

Trata-se do exame da execução parcial do Convênio n° 017/2004-SMS.G, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Comunitária Beneficente Padre José Augusto Machado Moreira para apoio à implementação da política do Projeto Cabeça Feita – Saúde Mental, Álcool e Drogas, junto à área temática de saúde da Coordenação da Gestão Descentralizada do Município de São Paulo-COGEST, no que tange ao Centro de Atenção Psicossocial - CAPS II de São Mateus, consoante determinado pelo v. Acórdão proferido no âmbito do TC n° 72.001.951.05-57, que, por unanimidade, acolheu o referido ajuste.

A Auditoria, no Relatório de fls. 70/82, concluiu que o Convênio, em especial o Termo Aditivo n° 002/2006, com despesas liquidadas e pagas de R$ 656.105,13 (seiscentos e cinquenta e seis mil, cento e cinco reais e treze centavos), referentes ao período de 1° de janeiro de 2006 a 1° de setembro de 2006, estava atendendo aos seus objetivos. Ressalvou, todavia, as seguintes impropriedades: a) ausência de elaboração de relatório de produtividade relativamente ao período de 1° de janeiro de 2006 a 20 de maio de 2006, conforme estabelecido no item XI da Cláusula Sétima; b) os relatórios mensais de produtividade não discriminam os pacientes por tipo de cuidados, semi-intensivo e não intensivo, e sim por atendimentos efetuados por tipos de atividades, o que dificulta a verificação do cumprimento das metas específicas conforme previstas no Plano de Trabalho; c) as atividades de Reinserção Social na Comunidade – Profissionalizantes: inserção no mercado formal de trabalho e retirada de documentação ainda não estavam implementadas; d) ausência de formalização do Conselho Técnico de Acompanhamento dos Indicadores, previsto na Cláusula Nona do Convênio.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que o exame formal promovido pela AUD é suficiente ao cumprimento da Ordem de Serviço instalada, não remanescendo questões de ordem jurídica a merecer maior enfoque. Propôs fosse a Origem oficiada para esclarecimentos em face do apontado pela Auditoria.

Oficiada, a Origem trouxe aos autos os documentos de fls. 98/104, tendo os órgãos técnicos preopinantes ratificado suas conclusões precedentes, por concluírem que não houve encaminhamento de nenhum documento comprovando a correção das impropriedades apontadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, preliminarmente à sua manifestação, requereu fosse a Origem novamente notificada para ciência e esclarecimentos em face das críticas lançadas pelos órgãos técnicos desta Corte.

Foram intimados, então, o Secretário Municipal da Saúde, bem como o Sr. Celso Scazufka Ribeiro, na qualidade de Chefe de Gabinete e ordenador da despesa à época, e o representante legal da entidade conveniada (fls. 123/125). As defesas e os correspondentes documentos apresentados se encontram encartados às fls. 127/133, 157/171 e 172/184.

O Sr. Celso Scazufka Ribeiro alegou, em preliminar, ilegitimidade de parte para figurar no polo passivo do presente feito, por haver ocupado o cargo de Chefe de Gabinete da SMS no período de maio de 2002 até dezembro de 2004, anteriormente, pois, às supostas irregularidades apontadas. Ademais, esclareceu que: a) a elaboração em período mais extenso dos relatórios de produtividade propiciou à Administração maior quantidade de dados para uma melhor análise e, simultaneamente, contribuiu para evitar paradas bruscas de atendimento à população carente para realização de trabalhos administrativos; b) a elaboração dos relatórios discriminando pacientes por tipos de cuidados, semi-intensivo e não intensivo, e não por atendimento efetuado por tipo de atividades, dependia de fatores externos, mais precisamente da autorização do Ministério da Saúde em favor da conveniada, para que se realizasse, então, o faturamento por APAC – Autorização de Procedimento de Alta Complexidade; c) a conveniada está realizando trabalhos, discriminados às fls. 101, no sentido de implementar atividades para inserção das pessoas atendidas no mercado formal de trabalho.

A Secretaria Municipal da Saúde, por intermédio da Coordenação de Atenção Básica, esclareceu que os relatórios de produtividade do exercício de 2006 foram entregues nas reuniões trimestrais realizadas entre a entidade parceira, a Coordenadoria Regional de Saúde Leste e a SMS, e que a conveniada apresentou relatório de produtividade do período de 1°/01/2006 a 20/05/2006, discriminando os atendimentos por tipo de cuidado (fls. 166/167 e 174/175). Esclareceu ainda que os Conselhos de Acompanhamento dos Convênios de PSF e AMA já foram formalmente designados em Portarias próprias e que há previsão de publicação, no primeiro bimestre de 2009, da instituição do Conselho de Acompanhamento dos Convênios de CAPS e SRT. Acrescentou que mesmo não havendo a designação formal do Conselho, a SMS, na qualidade de gestora, vem monitorando as atividades no que concerne à realização dos procedimentos técnicos e financeiros dos convênios firmados. Informou que, mensalmente, a Área Técnica de Saúde Mental avalia as atividades de cada CAPS, emitindo relatório circunstanciado das ações desenvolvidas. Referiu-se às atividades de reinserção social realizadas pela conveniada no período de 1°/06/2006 a 31/08/06, tais como Grupo de Prevenção de Recaída, Grupo de Inserção Social, Grupo de Projetos e Oficina Cultural.

A entidade conveniada esclareceu que, por orientação da SMS, os relatórios por produtividade, referentes ao período janeiro/maio de 2006, somente deveriam ser elaborados a partir da habilitação do Serviço CAPS II São Mateus no Ministério da Saúde, quando então a entidade realizaria o faturamento por APAC, afirmando, porém, que a não elaboração dos relatórios não corresponde à não prestação de serviço à população ou destinação diversa de verba pública. Quanto às atividades de inserção social, informou haver realizado, em 2006, as seguintes: Grupo Terapêutico, com o objetivo de promover a entrada do paciente no mercado de trabalho, sendo que a orientação para a inserção na rede escolar e cursos profissionalizantes ocorreu uma vez por semana; Grupo de Projetos, com o objetivo de geração de renda, com atividades como alternativas de renda no mercado informal, discussão de custos, margem de lucro, inserção do produto no mercado, visitas às cooperativas de artesãos e de reciclagem; Oficina Cultural: espaço de encontro dos pacientes e comunidade para divulgar o trabalho e os produtos confeccionados nas oficinas de artesanato desenvolvidas no CAPS.

Em nova manifestação, a Auditoria concluiu: a) que o relatório de produtividade apresentado não está adequadamente detalhado conforme modelo no Plano de Trabalho, pois não apresenta a quantidade de pacientes atendidos, nem a quantidade de procedimentos por paciente em cada mês. Para a Auditoria, a Coordenação de Atenção Básica, relativamente ao relatório de produtividade apresentado pela conveniada (fls. 174/175 e 176/178), informou que o número se refere à quantidade de pacientes atendidos, mas que, aparentemente, trata-se da quantidade de procedimentos; b) que as atividades de reinserção social descritas não são suficientes para serem classificadas como profissionalizantes; c) ausência de publicação de portaria instituindo o Conselho de Acompanhamento dos Centros de Atenção Profissional – CAPS e dos Serviços de Residências Terapêuticas – SRT, conforme consulta que realizou ao site da imprensa oficial. Concluiu, portanto, que as manifestações e os documentos apresentados não trouxeram elementos para que alterasse sua conclusão anterior, razão pela qual a ratificou.

Esta Relatoria, por entender não remanescer questão jurídica que justificasse o retorno dos autos à AJCE, submeteu o feito à Procuradoria da Fazenda Municipal, para ciência do acrescido e manifestação.

O Órgão Fazendário entendeu escusáveis as falhas levantadas pelos órgãos técnicos, enfatizou a não ocorrência de qualquer irregularidade substancial que tivesse trazido prejuízo ao Tesouro e ressaltou o esforço da Origem em aprimorar os convênios. Diante da ausência de dolo ou má fé dos agentes públicos responsáveis e considerando que o ajuste já produziu os seus regulares efeitos, pronunciou-se pelo acolhimento da execução, com relevação das falhas formais.

A Secretaria Geral informou, primeiramente, a publicação, no Diário Oficial da Cidade de 16 de setembro de 2010, da Portaria n° 2.297/10-SMS, que instituiu o Conselho de Acompanhamento dos Convênios. Diante da afirmação da Auditoria, no sentido de que os objetivos do Convênio estavam sendo atendidos, e, especialmente, considerando o tempo decorrido, manifestou-se pelo acolhimento excepcional da execução examinada nos autos.

É o relatório.

## V O T O

Inicialmente, consigno que, embora a preliminar de ilegitimidade de parte arguida pelo Sr. Celso Scazufka Ribeiro, na defesa de fls. 127/133, não se tenha feito acompanhar de elementos probatórios quanto ao alegado, constata-se, pelos dados constantes dos autos, que o defendente realmente não figurou no procedimento de formalização dos TAs n°s. 01/2005 (fls. 18/19) e 02/2006 (fls. 20/21), e tampouco consta seu nome do rol de responsáveis apontado no relatório da AUD, de fls. 80, razão pela qual concluo que a preliminar merece acolhida.

Conforme bem colocado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, os aspectos ressalvados nos autos pela Auditoria configuram anomalias de registro e controles internos por parte da Origem.

Entretanto, afiguram-se razoáveis as justificativas e esclarecimentos apresentados pelos defendentes relativamente ao aspecto relacionado à elaboração dos relatórios por atendimento por tipo de atividade, e não com a discriminação de pacientes por tipo de cuidados, conforme previa o ajuste, considerando a informação de que o procedimento dependia da autorização do Ministério da Saúde para que a conveniada realizasse o faturamento por APAC – Autorização de Procedimento de Alta Complexidade. Por outro lado, a entidade juntou relatório de produtividade conforme modalidade de atendimento (intensivo, semi-intensivo e não intensivo) do período auditado, referenciando, também, as atividades realizadas no período de junho a agosto de 2006, com vistas à reinserção das pessoas atendidas no mercado formal de trabalho. No que concerne ao questionamento da Auditoria quanto à ausência do caráter profissionalizante dessas atividades, pondero que o fato de a Origem haver confirmado as mencionadas realizações carreia presunção no sentido da sua adequação aos objetivos intentados pelo ajuste.

Já no que se refere à formalização do Conselho Técnico de Acompanhamento, previsto na Cláusula Nona do Convênio, a informação trazida pela Secretaria Geral comprova a forma tardia com que a medida foi implementada, pois a referida Portaria n° 2.297, instituindo o Conselho de Acompanhamento dos Convênios para os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e para os Serviços Residenciais Terapêutico – SRT, data de 2010, com publicação no DOC de 16 de setembro de 2010, sendo que o Convênio foi celebrado em 2004. É fato que a Origem esclareceu que realiza o monitoramento das atividades no que concerne à realização dos procedimentos técnicos e financeiros, emitindo relatórios mensais circunstanciados das ações desenvolvidas, mas também é fato que o Termo de Convênio dispôs sobre a instituição do Conselho, com composição paritária de membros, indicados pela SMS e pela conveniada, visando o acompanhamento da execução e as eventuais adequações do plano de trabalho anual. Assim, conquanto não tenha sido estabelecido prazo para instituição desse colegiado, a celeridade de sua formalização se impunha, diante das suas próprias atribuições de controle.

Apesar das impropriedades constatadas, não se pode deixar de considerar que o ajuste foi executado, havendo parecer da Auditoria no sentido do atendimento de seus objetivos. Por outro lado, não há nos autos notícias de prejuízo ao Erário ou mesmo indícios de dolo ou má-fé por parte dos responsáveis. À vista, pois, dos elementos constantes dos autos, em especial das justificativas apresentadas pelos defendentes, acolho excepcionalmente a execução parcial do Convênio n° 017/2004-SMS.G, incluindo o reconhecimento dos efeitos patrimoniais e financeiros por ele produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.