ACO-UTR-676/2023

Processo - TC/000928/2009
Convenentes - Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e Associação Saúde da Família – ASF
Acompanhamento da execução do Convênio 92/2008-SMS.G
Objeto - Verificar se o convênio, cujo objeto é a conjugação de esforços visando o contínuo desenvolvimento e progressivo aprimoramento de residências terapêuticas, destinadas à pacientes psiquiátricos com longa permanência hospitalar, está de acordo com o plano de trabalho bem como a regularidade da prestação de contas

47ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. FMS. Desenvolvimento e aprimoramento de residências terapêuticas. 1. Deve-se reconhecer a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, nos termos de seu relatório e voto, DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em julgar extinto o feito, posto que consumada a prescrição intercorrente.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, reconheceu a prescrição punitiva e ressarcitória, à luz do disposto na Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, e, no mérito, julgou irregular a Execução do Convênio.

ACORDAM, por unanimidade, em determinar a intimação da Origem, com o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, e dos demais interessados, e, após as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 27 de setembro 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 17/11/2023 16:37:46 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 04/12/2023 11:21:46 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/000928/2009**
Origem: **SMS/FMS - Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde**

Objeto: Acompanhamento da Execução do Convênio nº 92/2008, cujo objeto é o contínuo desenvolvimento e progressivo aprimoramento de residências terapêuticas, destinadas a pacientes psiquiátricos com longa permanência hospitalar (Serviço de Residência Terapêutica)

Acompanhamento. SMS. Convênio nº 92/2008. Serviço de Residência Terapêutica. Resolução TCMSP Nº 10/2023. Transcurso de prazo trienal. Inércia processual. Prescrição intercorrente. Ocorrência. Reconhecimento *Ex Officio*.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o acompanhamento da execução do Convênio nº 92/2008, celebrado pela Secretaria Municipal da Saúde com a Associação Saúde da Família, objetivando o contínuo desenvolvimento e progressivo aprimoramento de residências terapêuticas, destinadas à pacientes psiquiátricos com longa permanência hospitalar, está sendo executado de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

O TC 72.000.997/09*46 analisa o Convênio em tela, encontrando-se em fase de instrução, que acompanha o presente.

Em relatório de acompanhamento realizado no período de outubro de 2008 a março de 2009, a equipe técnica desta Casa, às fls.73/82, após entrevistas com os responsáveis, verificação "in loco" de como são efetuados o acompanhamento e a fiscalização dos serviços prestados, bem como se os pagamentos efetuados estão de acordo com o pactuado, concluiu que a execução do Termo de Convênio com valor inicial de R$ 352.824,12 mensais, esta atendendo ao objetivo para o qual firmado, porém apresentou as seguintes impropriedades:

4.1. A Conveniada não apresentou Prestação de Contas Finalizadora referente a convênios anteriores, motivo de nossa Recomendação n e 5.1;

4.2. As Prestações de Contas referentes ao períoclo de outubro/2008 a fevereiro/2008, até esta data, não chegaram à Coordenação Financeira Orçamentária CFO; estão nas Coordenadorias Regionais de Saúde aguardando emissão de parecer técnico, motivo de nossa Recomendação;

4.3. A documentação de suporte das despesas realizadas não oi analisada até esta data, motivo de nossa Recomendação nº 5.3.

5. Recomendação: Tendo em vista as constatações realizadas e objetivando a melhoria na gestão dos convênios, recomendamos à SMS que:

5.1. Exija a apresentação, por parte do parceiro, da Prestação de Contas Finalizadora dos convênios encerrados que atendiam individualmente a cada uma das residências já existentes e que ora passam a integrar o presente, procedendo à sua conferência.

5.2. Reavalie as instruções referentes aos prazos de apresentação das prestações de contas previstos no artigo 2 0, item II da Portaria n e 730/08 e na Cláusula Quarta, item II do Termo de Convênio n e 92/2008-SMSG, considerando que ambas têm o mesmo prazo final de apresentação das prestações de contas.

5.3. Viabilize a constituição de equipe técnica para analisar a documentação de suporte em poder da conveniada em tempo de prevenir gastos desnecessários ou indevidos, visando à melhor aplicação do dinheiro público.

Em novo relatório de fls. 101, após esclarecimentos e justificativas encaminhadas pelos interessados, juntadas às fls. 86/98, a equipe técnica designada, entendeu que a Origem muito embora ainda não tenha atendido as recomendações formuladas por este Tribunal, esta convergindo esforços para as análises que se acumularam no período, por falta de analistas.

No que a AJCE em seu pronunciamento, às fls. 104/108, considerando as constatações e as recomendações apontadas pela Auditoria que evidenciam comprometimento do adequado acompanhamento, controle e avaliação nos serviços prestados, concluiu que a presente execução contratual não merece ser acolhida.

Sobre as defesas acostadas aos autos, a equipe técnica da Coordenadoria IV (fls. 152/153), reiterou as irregularidades apontadas em seu pronunciamento anterior de fls.80/80v, exceto quanto à existência de os apontamentos de nº 4.1 e 4.2, tendo em vista que a conveniada demonstrou a entrega das referidas prestações de contas, bem como

encaminhou a documentação para a CFO/SMS, cabendo assim ratificar a conclusão alcançada no item 4.3, uma vez que SMS confirmou que as prestações de contas do Convênio em análise não foram apreciadas.

No que a AJCE em seu pronunciamento, às fls. 156/159, acompanhando o entendimento de SFC, considerando a ausência de questionamentos jurídicos, concluiu pelo acolhimento da execução do Convênio em tela, mediante recomendações à Origem que observe as anotações constantes dos itens 3.7 e 5.3 de fls.80/80v. Ressalvando, que o presente Convênio continua vigente, sendo prorrogado por períodos sucessivos pela Origem, conforme extrato de Termo Aditivo publicado no DOC de 01/12/2012 (fls.160).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 164, considerando os elementos constantes dos autos e na esteira da AJCE, especiahnente do Sr. Assessor Subchefe de Controle Externo de fl. 159, opinou pelo acolhimento da execução do Convênio nº 92/2008, no período examinado.

Por fim, manifestou-se a Secretaria Geral (Peça 5), em 02 de dezembro de 2013, no sentido de acompanhar a conclusão dos órgãos técnicos desta Corte, que a execução do presente Convênio, no período de outubro de 2008 a fevereiro de 2009, merece acolhimento, com as devidas recomendações apontadas às fls. 159.

Instada a se manifestar sobre a configuração do disposto no art. 9º da Resolução n° 10/2023, opinou a AJCE pela configuração de prescrição intercorrente no caso em tela, tendo em vista o transcurso do prazo de 3 (três) anos sem movimentação processual.

Em seu turno, a PFM registrou que não tem nada a opor quanto ao reconhecimento de prescrição no presente feito, em concordância com o opinado pelas áreas técnicas desta E. Corte.

Por fim, opinou a Secretaria Geral desta E. Corte pelo advento da prescrição no presente processo.

É o relatório.

1. É o caso de reconhecer a prescrição intercorrente do presente feito.

2. No âmbito do acervo normativo que vige nesta E. Corte, no que atina à incidência da prescrição intercorrente nos feitos de sua competência, cabe observar o disposto no artigo 9° da Resolução n° 10/2023:

> Art. 9º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.
> § 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo.
> § 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

3. Encampado pela jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal[1], predomina o entendimento de que a atuação dos Tribunais de Contas deve observar, no tocante à consumação prescricional nos feitos de controle externo, o disposto na Lei Federal nº 9.873/1999:

> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
> §1° **Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (Grifos Nossos)

4. Estritamente em relação à prescrição intercorrente e sua aplicabilidade a processos administrativos, há entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça no seguinte sentido:

> **Tema repetitivo nº 328:** É de três anos o prazo para a conclusão de processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa (´prescrição intercorrente´) (STJ. REsp 1115078/RS, Relator: Ministro Castro Meira, Julgado em: 10/03/2010)

5. Por fim, não se pode olvidar a noção de "*não ser qualquer despacho que obsta a decretação da prescrição intercorrente no processo administrativo, mas somente aqueles que inequivocamente*

[1] STF. MS 32201, Relator Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, julgado em 21/3/2017, Processo Eletrônico Dje-173. Divulgado em 04/08/2017. Publicado em 07/08/2017.

importem na apuração do fato ou aquele que resolva o mérito do processo[2]".

6. Decorridos 3 (três) anos sem movimentação processual, houve consumação de prescrição intercorrente nos autos em tela, em conformidade com o quanto opinado pela AJCE com base no art. 9º da Resolução nº 10/2023 desta E. Corte.

7. Em consonância com as manifestações das áreas técnicas desta Corte, que entenderam pela regularidade da execução do convênio em exame, à mingua de elementos de convicção caracterizadores de materialidade, risco e relevância necessários ao eventual prosseguimento, entendo pela extinção do processo com base no art. 12 da Resolução nº 10/2023 desta E. Corte.

8. Ante o exposto, **julgo extinto o presente feito, posto que consumada a prescrição intercorrente.**

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

---

[2] GAMA, Carlos Alberto. A prescrição intercorrente no processo administrativo federal – Lei nº 9.873/99. Fórum Administrativo: Belo Horizonte-MG. Páginas 99/102. 09/2017.

INTIME-SE a Origem e Interessados para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 17/10/2023 17:37:03 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC/000928/2009

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar primeiramente a eventual incidência prescricional nos autos ante a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município.

É fato que durante muito tempo o tema da prescrição foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país, sendo possível afirmar que no próprio Tribunal de Contas da União havia quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sendo também conhecido entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos e inclusive os que defendiam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão.

Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento

quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**".

O que se verifica deste julgamento é que o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente seria possível quando fundadas em atos de improbidade administrativa, os quais, evidentemente, extrapolam a competência exercida pelos Tribunais de Contas.

A partir julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou resolvido para as Cortes de Contas com a decretação da prescritibilidade da decisão do Tribunal de Contas, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal.

Evidente que a cobrança do crédito fiscal tem origem, em regra, numa sentença e, especificamente com relação ao Tribunal de Contas, num acórdão, que corresponde ao resultado da instrução processual, compatível com o processo de conhecimento no Poder Judiciário, onde ocorre a apreciação de todas as provas permitidas em lei e pelo regimento interno da instituição.

Com efeito, o grupo de estudo realizado acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo em tramitação nesta Corte (eTCM nº 734/2014) ao analisar este tema reforçou o pronunciamento quanto ao Tema 899 no sentido de que **a prescrição nessa hipótese foi definida em 5 anos após o exaurimento da atividade de controle externo**.

Relativamente à instrução do processo no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

Assim, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela LF nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional.

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas.

Referida resolução regulamentou, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no prazo de cinco anos, contados dos termos iniciais elencados no art. 4º do supracitado normativo, considerando-se as causas de interrupção dispostas em seu art. 5º, que são as mesmas previstas na LF nº 9.873/99.

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que se prestou a regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas no prazo de 05 anos, contados dos termos iniciais relacionado no art. 4º, sujeitando-se, a partir daí, às causas interruptivas dispostas em seu art. 5º, causas impeditivas ou suspensivas consignadas em seu art. 8º, além de se observar a hipótese de prescrição intercorrente estabelecida no art. 9º.

O que se verifica da análise jurisprudencial é que o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas vêm reconhecendo o instituto da prescrição, valorizando, por consequência, o princípio da segurança jurídica, como um corolário do Estado Democrático de Direito.

Submetida a matéria ao crivo da Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta concluiu no sentido de que o presente processo restou fulminado pelo instituto da prescrição, no que foi acompanhada pelas manifestações da Procuradoria da Fazenda Municipal e também da Secretaria Geral.

Diante de todo o exposto, acompanho o voto proferido pelo eminente Cons. Relator para conhecer dos trabalhos realizados nestes autos RECONHECENDO, quanto ao mérito, a incidência da prescrição nos presentes autos no âmbito do Controle Externo exercido por esta Corte de Contas, em conformidade com a Resolução nº 10/2023, deste Tribunal, com a extinção do feito e seu correspondente arquivamento, por entender que em razão do tempo transcorrido o processo perdeu sua relevância quando observados os critérios

de materialidade e risco, me parecendo adequado aplicar ao presente caso o parágrafo único do art.12 da Resolução 10/2023.

Outrossim**,** proponho o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, e ciência das demais partes interessadas, com posterior arquivamento dos autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO

Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 11/10/2023 12:47:47 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 10) e-TCM n. 928/2009.

Interessado:	Secretaria Municipal de Saúde - SMS e Associação Saúde da Família - ASF.
Objeto:	Execução - Convênio nº 92/2008-SMS.G firmado em 01/10/08 - conjugação de esforços visando o contínuo desenvolvimento e progressivo aprimoramento de residências terapêuticas, destinadas à pacientes psiquiátricos com longa permanência hospitalar.
Relator:	**Conselheiro Ricardo Torres.**

DECLARAÇÃO DE VOTO.

Acompanho o voto do Relator e reconheço a prescrição punitiva e ressarcitória, à luz do disposto na Resolução nº 10/2023 desta E. Corte.

Não obstante, filio-me à manifestação de AJCE, dada a manutenção da função declaratória do Tribunal

de Contas, e, quanto ao mérito, em razão das recomendações de SCE, julgo-a irregular.

TCM, 25 de setembro de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.09.25 10:15:10 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente.

ATHSC/RB.