IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-518/2025

Processo	-	TC/001273/2014 (Tramitam em conjunto os processos TC/001045/2009 e TC/001273/2014)
Interessados	-	Tribunal de Contas da União – Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Execução do Julgado de 25/09/2019 – Verificar a eventual repercussão no julgamento do processo TC/001045/2009 pelos efeitos do V. Acórdão 3.404/2013-TCU-Plenário de 04/12/2013, cujo objeto é o monitoramento realizado no Ministério da Saúde, na Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo e na Secretaria da Saúde do Município de São Paulo, referente aos processos de compra de medicamentos e insumos hospitalares

3.378ª Sessão Ordinária

EXECUÇÃO DO JULGADO. SMS. MONITORAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, NA SESP E NA SMS, REFERENTE AOS PROCESSOS DE COMPRA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS HOSPITALARES. 1. Estão sujeitas à prescrição as ações de controle externo exercidas pelo TCMSP, inclusive aquelas de natureza ressarcitória ou punitiva. Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Utilize o relatório, voto, declaração de voto e Acórdão como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da Gestão Pública. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001045/2009 e TC/001273/2014, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, após vista que lhe fora concedida na fase de votação, na 3.369ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor *ad hoc*. Na 3.310ª S.O., proferiu sustentação oral, **nos autos do processo TC/001045/2009**, o advogado Edison Elias de Freitas, OAB/SP 246.675, representando a Embramed Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., nos termos do art. 164 do RITCMSP, e votou o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, **nos autos do processo TC/001045/2009**, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, com declaração de voto apresentada, RICARDO TORRES, votando o Conselheiro Presidente a época EDUARDO TUMA para efeito de desempate, nos termos do art.

14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, para julgar extinto o processo, com julgamento de mérito, na conformidade do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o encaminhamento do relatório e voto e deste Acórdão à Origem, como função orientadora e pedagógica, para a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do artigo 13 da Resolução citada

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e ROBERTO BRAGUIM (com declaração de voto), que reconheceram a prescrição da pretensão ressarcitória **naqueles autos**, sem prejuízo da manutenção quanto à parte dispositiva do Acórdão recorrido.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e RICARDO TORRES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de agosto de 2025.

EDUARDO TUMA – Presidente à época
DOMINGOS DISSEI – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/hc

TC/001045/2009

TC/001273/2014

Egrégio Plenário

Em julgamento os Embargos de Declaração opostos por Embramed Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares LTDA (peça 86), contra Acórdão[1] que, à unanimidade, julgou irregulares o Pregão Presencial 296/2005, a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/2008-2, dela decorrente, para aquisição de equipo para soro com macrogotas e injetor lateral sem agulha; determinando o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acordão à Secretaria Municipal da Saúde, para ciência e providências visando o ressarcimento pela ora Embargante dos valores que tiveram que ser restituídos ao Fundo Municipal de Saúde, em razão das apurações da *Comissão Especial de Apuração Preliminar* (PA 2014-0.132.057-7), caso ainda não o tenha feito; e o envio de cópia do relatório, do voto do Relator e do Acórdão ao Tribunal de Contas da União (decisões do Tribunal de Contas da União, encaminhadas a este Tribunal, autuadas no TC 1.273/14) e também ao Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania, Divisão de Investigação sobre Crimes Contra a Fazenda, em atenção ao solicitado (Inquéritos 18 e 46/2009).

Para a Embargante, teria havido omissões na decisão quanto à prescrição suscitada; violação ao contraditório e à ampla defesa, pois *"no momento em que a Embargante foi instada a se manifestar sobre os* fatos *em apuração, existiam apenas duas supostas irregularidades pendentes de esclarecimento, a saber, (a) controvérsias sobre a cotação de preços referente*

[1] Conselheiro Domingos Dissei, relator; Cons. João Antônio, Presidente; Cons. Maurício Faria, revisor; e Conselheiros Roberto Braguim e Edson Simões.

ao item 02 do certame e (b) falta de publicação da ordem de fornecimento no site da Prefeitura"; e também teria havido ausência de intimação acerca da sessão de julgamento.

Requereu o "*provimento dos presentes embargos de declaração para que as omissões acima sejam sanadas, devendo este Tribunal se pronunciar sobre* ***(a)*** *a ocorrência de prescrição,* ***(b)*** *ausência de participação/manifestação da Embargante quanto aos fundamentos utilizados para determinar o ressarcimento,* ***(c)*** *falta de produção de prova essencial quanto ao suposto sobrepreço e* ***(d)*** *falta de intimação da Embargante sobre a inclusão do processo em pauta para julgamento"*.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (peça 104) observou que os aclaratórios preenchiam os requisitos de recorribilidade, mas que o instituto da prescrição fugiria do alcance dos embargos de declaração, porquanto sua finalidade é sanar um eventual vício de omissão obscuridade, contradição ou erro material do ato embargado. Frisou, então, que "*o cerne do debate diz respeito à prescrição da pretensão de ressarcimento dos danos e não da pretensão punitiva, por não estarmos diante da aplicação de multa aos servidores responsáveis, mas sim de determinação à Origem de procedimento de reparação ao erário*".

Trouxe o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema prescrição, transcrevendo excertos dos Acórdãos n. 2.445/2021 e n. 2.441/2021, observando que esses julgados "*se amparam na interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636.886 (Tema 899), de que a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário alcança, tão somente, a fase judicial da execução do título extrajudicial, não se atingindo, pois, os processos de controle externo nos Tribunais de Contas"*.

Ressaltou "*o efeito declaratório da r. decisão proferida por esta e. Corte de Contas Municipal e sua inerente imprescritibilidade, na medida em que a análise concreta efetivada nestes autos apurou "atos" e não "ações", identificando irregularidades e prejuízos advindos do certame em pauta, não imputando sanções ao particular e meramente submetendo ao Órgão legitimado a adoção das providências necessárias a esta reparação*".

Salientou que "*o direito material sobre o qual recairia a eventual prescrição asseverada não é competência deste Tribunal, por não ser este o responsável por instaurar processos disciplinares, averiguar suas consequências práticas e ingressar com os mecanismos legais necessários à sua reparação*". E entendeu que a questão merecia ser afastada.

Referentemente ao alegado não enfrentamento da prescrição suscitada na fase instrutória, não assistiria razão à Embargante, "*quer pelo fato de que a prescrição pode ser analisada a qualquer momento processual, quer por sua similaridade argumentativa com o quanto exarado em oportunidade precedente pelo Sr. Secretário Municipal da Saúde (fls. 683/685 do processo físico e 116/118 da peça 38) e refutado por esta Assessoria Jurídica de Controle Externo naquela ocasião (fls. 703/704 e 709 do processo físico e fls. 140/141 e 148 da peça 38), sendo tais aspectos expressamente considerados no relatório do voto do n. Conselheiro e que conduziu ao julgamento ora combatido, pelo o que acreditamos que todos os elementos processuais foram abarcados no v. Acórdão. Tal técnica adotada é denominada de fundamentação ou motivação* 'per relationem'*, que permite ao julgador se reportar a outro ato do processo - outra decisão e/ou manifestações, por exemplo - para fundamentar sua conclusão, incorporando-o como razões de decidir".* Para fundamentar suas afirmações, indicou julgados do Superior Tribunal de Justiça, bem assim disposições regimentais sobre a matéria: "o *relatório e a fundamentação poderão ser adotados por remissão expressa a peças constantes dos autos ou a notas taquigráficas*" (art. 136, § 1º do RI). E finalizou a questão afirmando que, "*ao se valer das manifestações precedentes das Áreas deste e. Tribunal, resta patente que todas as situações postas em tela foram devidamente utilizadas para a formação do livre convencimento do julgador e de sua avaliação valorativa, inclusive quanto à prescrição, não havendo, s.m.j., que se falar em omissão*".

Sobre à alegada 'omissão quanto a presumido julgamento exarado por fato desconhecido e não debatido nos autos', a Assessoria Jurídica de Controle Externo observou que "*o presente TC foi inaugurado por intermédio do Memorando GAB-ACC 089/08, que determinou o exame de despesas relativas*

à 'Operação Parasitas', tramitando conjuntamente com o TC/001273/2014 - instaurado em razão do encaminhamento a esta Corte de Contas, pelo Tribunal de Contas da União, do Acórdão 3404/2013-TCU-Plenário, Sessão de 04/12/2013, TC 021.065/2011-0, que trata de monitoramento do cumprimento das determinações do Acórdão 65/2010-Plenário, exarado no âmbito do TC 000.295/2009-9, autuado para a realização de fiscalização na Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo – SES/SP e Secretaria de Saúde do Município de São Paulo – SMS/SP, em cumprimento a solicitação do Congresso Nacional. Dito isso, como se denota do exame dos autos, a exemplo dos dizeres exarados às fls. 697/702 do processo físico (fls. 134/139 da peça 38), e enfaticamente às fls. 708 do processo físico (fls. 147 da peça 38) por essa Assessoria Jurídica de Controle Externo, foram pontuadas questões referentes ao Acórdão do TCU nº 3404/2013-TCUPlenário, tais como às atinentes ao sobrepreço, deixando patente a responsabilização, por parte da Origem, no que tange à apuração e ao ressarcimento do montante adequado".

Fez remissões de suas manifestações e de como foram devidamente referidas no relatório e na decisão decorrida, para "*afastar qualquer entendimento de afronta ao contraditório e ampla defesa, bem como de ocorrência de omissão".*

E no que concerne à suposta 'omissão ante sua não intimação acerca da inclusão do processo em pauta para julgamento', frisou que "*a 3.060ª Sessão Ordinária realizou-se em 25/09/2019, sendo este processo incluído na Pauta da referida Sessão, conforme regular publicação no Diário Oficial da Cidade em 21/09/2019 (docs. 01 e 02), atendendo-se, pois, à normatização correspondente – arts. 156 e 157 do RITCMSP"*. E observou a "*a inexistência de previsão legal ou regimental de intimação pessoal acerca da data da Sessão de Julgamento e/ou sua inclusão na pauta para partes ou terceiros interessados*". E destacou que "*a embargante foi regularmente instada a se manifestar na fase de instrução processual, bem como teve todos os seus pleitos de extração de cópias de inteiro teor deferidos, tendo-se assim ciência e conhecimento de todos os elementos identificadores do presente processo para*

verificar sua inclusão na Pauta de Julgamento publicada". E entendeu que não teria havido omissão, tampouco cerceamento de defesa.

Concluiu opinando pelo conhecimento dos embargos e por sua rejeição, mantendo-se incólume a decisão recorrida.

A Chefia da Assessoria Jurídica de Controle Externo acrescentou, ainda, quanto à alegação de prescrição as seguintes considerações:

"*Não obstante as atualizações jurisprudenciais do STF (nos temas 897 e 899 e, mais recentemente no julgamento da ADIN 5509*[2]*) indiquem divergência quanto aos entendimentos do TCU mencionados no parecer precedente, entendo que a situação tratada no caso em tela demanda solução sob aspecto diverso.*

Como pode-se observar, conforme documentos inseridos às fls. 761/771 e 772/779 (peça 38), mais especificamente às fls. 763, 767, 769 e 776 a 778, há indicações de que providências administrativas para eventual ressarcimento começaram a ser tomadas em virtude do envio de decisão do TCU à Origem, anteriormente mesmo ao julgado ora embargado (há menção da Origem quanto à possibilidade de reabertura de processo administrativo para tal fim).

Dessa forma, s.m.j., conforme informação contida nos autos (fls. 761/779), parece-me que as providências preliminares, visando a apuração mencionada, tiveram início na Comissão Especial da Secretaria de Saúde independentemente da decisão proferida por esta Corte de Contas.

Tais considerações constaram, inclusive, do relatório e voto de fls. 927/928 (peça 39).

Assim, parece-me que, em virtude desses fatos, qualquer questionamento quanto à prescrição deve ser discutido naquele âmbito de apuração (Origem), ocasião em que o respectivo órgão de apuração,

---

[2] Traz entendimento no sentido da observância do prazo quinquenal previsto na Lei Federal 9.873/1999.

observado o contraditório e a ampla defesa, poderá avaliar a alegação com todos os elementos pertinentes ao caso.

Além disso, observo que o Pregão 296/2005, objeto destes autos, também é ou foi objeto de fiscalização/investigação em âmbito mais abrangente no TCU, de forma que eventual prescrição, ainda que fosse reconhecida quanto ao controle externo exercido nestes autos, demandaria análise paralela e específica, mormente pelo fato de que providências de apuração e eventual ressarcimento, frise-se, parecem terem tido início anteriormente ao julgamento proferido nestes autos."

E exarou parecer acompanhando entendimento do ilustre preopinante, pelo conhecimento e rejeição dos embargos opostos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal observou que interpusera recurso ordinário (peça 88), a ser julgado em seguida a esses embargos, os quais, para a Procuradoria Fazendária, "*parece tratar-se, s.m.j., muito mais de matérias atinentes a recurso ordinário do que propriamente a embargos. Seja como for, importa registrar que o interesse recursal fazendário consiste na efetiva alteração parcial do V. Acórdão, encartado em peça nº 41, buscando a inserção na decisão deste processo, da questão da aceitação dos efeitos financeiros dos atos examinados.*"

Já a Secretaria Geral opinou pelo recebimento dos embargos e, no mérito, pelo seu acolhimento parcial, "*com o reconhecimento da incidência, nos presentes autos, de prescrição da pretensão condenatória a título ressarcitório (ressarcimento de valores), sem prejuízo da manutenção quanto à parte dispositiva do V. Acórdão, que julgou irregular o Pregão Presencial 296/2005, a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/2008-2, dela decorrente, tudo com fundamento da Lei Federal nº 9.873/1999, e em conformidade com o entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.509 e pelo Tribunal de Contas da União na Resolução nº 344/2022, sem embargo de eventual regulamentação do tema (prescrição e decadência) pelo Colegiado, no âmbito deste E. Tribunal de Contas.*"

Para a Secretaria Geral, seriam de afastadas as alegações de omissões referentes à violação do direito de defesa e à falta de intimação da embargante acerca da inclusão do processo em pauta para julgamento, com esteio nas razões expostas pela Assessoria Jurídica.

Mas, referentemente à prescrição arguida, entendeu pelo acolhimento do quanto alegado pela Embargante. Observou, então, que *"no caso vertente, o pedido prescricional lançado pela Embargante deve ser analisado sob à ótica do termo inicial previsto no art. 4º, inciso IV da Resolução nº 344/2022 do TCU, o qual prevê a contagem do prazo prescricional da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal. Nesse sentido, considerando a emissão do relatório de avaliação da contratação realizado pela Auditoria em 24/07/2009 (peça 37-fls. 579/582) como termo inicial, e não se verificando a ocorrência de marcos interruptivos, ao que se infere, transcorreu-se o prazo quinquenal até a intimação da Contratada que ocorreu em 18/05/2017 (peça 39-fls. 829), incidindo a prescrição da pretensão ressarcitória*."

Na sequência, tendo em vista a recente edição da Resolução nº 10/2023, publicada em 12/06/2023, e Ordem Interna nº 07/2023, que passaram a regulamentar a incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória nos processos em curso no âmbito deste Tribunal de Contas, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo para exame à luz dos referidos normativos, tendo aquela Assessoria verificado, conforme peça 126, que, entre o segundo marco interruptivo 04/01/2011, consubstanciado no relatório de Auditoria após ciência e oportunidade de defesa (fl. 634 da peça 38) e o último marco interruptivo 25/09/2019, decisão condenatória recorrível (peça 41) decorreram-se mais de cinco anos (art. 5º, inciso II c/c. art. 6º, inciso I e art. 5º, inciso IV da Resolução 10/20231, respectivamente), estando pois prescrita a pretensão ressarcitória.

Salientou, entretanto, restar preservada a função declaratória do provimento de mérito, e que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições, notadamente aqueles conduzidos pelo

Ministério Público ou pelo órgão de Origem, para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis.

A Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou seu recurso para requereu o provimento do recurso e registrou nada ter a opor quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e/ou de ressarcimento, exclusivamente no âmbito do controle externo.

A Secretaria Geral acompanhou a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Procuradoria Geral no tocante à prescrição punitiva e/ou de ressarcimento.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento Embargos de Declaração opostos pela empresa Embramed Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda em face do v. Acórdão que, à unanimidade, julgou irregulares o Pregão Presencial 296/2005, a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/2008-2, dela decorrente, determinando o envio de cópia do relatório e voto do Relator e do Acordão à Secretaria Municipal da Saúde, para ciência e providências visando o ressarcimento pela empresa Embramed Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. dos valores que tiveram que ser restituídos ao Fundo Municipal de Saúde, em razão das apurações da Comissão Especial de Apuração Preliminar (PA 2014-0.132.057-7), caso ainda não o tenha feito.

Acompanhando a matéria, o TC 11273/2014.

2. Alegou o Embargante ter havido omissão quanto aos seguintes pontos: (1) não houve apreciação da preliminar de prescrição apresentada em sua defesa; (2) houve violação do contraditório e da ampla defesa, por supostamente concluir por questão não tratada nos autos, impossibilitando sua participação/manifestação quanto aos fundamentos utilizados para determinar o ressarcimento; (3) houve *falta de produção de prova essencial quanto ao*

suposto sobrepreço; e houve omissão quanto a sua não intimação acerca da inclusão do processo em pauta de julgamento.

3. Preliminarmente, conheço dos embargos, pois preenchidos os requisitos regimentais de recorribilidade.

4. Com esteio nas manifestações da Assessoria Jurídica às peças 105 e 105, secundadas pela Secretaria Geral, afasto, desde logo, as alegadas omissões arguidas relativas à ausência de participação/manifestação da Embargante quanto aos fundamentos utilizados para determinação do ressarcimento; falta de produção de prova essencial quanto ao sobrepreço; e falta de intimação da Embargante sobre a inclusão do processo em pauta para julgamento.

5. Quanto à prescrição, no entanto, há que se atentar para a recente edição da Resolução nº 10/2023, publicada em 12/06/2023, que passou a regulamentar a incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória nos processos em curso neste Tribunal de Contas.

6. Cumpre notar que a regulamentação da matéria pela mencionada Resolução, decorreu de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (Temas de repercussão geral nº 666, 897 e 899) e especificamente na ADI nº 5.509, com efeito erga omnes e vinculante para a Administração Pública, as quais afastaram o entendimento então vigente de aplicação de prazo prescricional decenal, como se discutia, ou mesmo o entendimento da imprescritibilidade no âmbito do controle externo, por força do art. 37, § 5º, da CF, passando a estabelecer o aproveitamento, no âmbito dos Tribunais de Contas, das disposições da Lei 8973/1999, de modo a se aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 1º do mencionado diploma legal federal, além das causas interruptivas da prescrição dispostas no artigo seguinte.

7. No caso em exame, aplicando-se a nova disciplina traçada sobre a prescrição, a Assessoria Jurídica de Controle Externo apontou que, entre o segundo marco interruptivo 04.01.2011, consubstanciado no relatório de Auditoria após ciência e oportunidade de defesa e o último marco interruptivo 25/09/2019, decisão condenatória recorrível, decorreram mais de cinco anos, incidindo o disposto no "caput" do art. 2º da referida Resolução, estando pois

prescrita a pretensão ressarcitória, restando, porém, preservada a função declaratória do provimento de mérito, e observando que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem, para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 de repercussão geral - e/ou criminais.

8. Diante do exposto, no mérito, dou parcial provimento aos embargos de declaração para o reconhecimento da incidência da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo exercido por este Tribunal de Contas, sem prejuízo da manutenção quanto à parte dispositiva do v. Acórdão, que julgou irregular o Pregão Presencial 296/2005, a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/2008-2, dela decorrente.

9. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

AAC/SMAS/

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 14/03/2024 11:31:00 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 1045/2009
TC 1273/2014

RELATOR Conselheiro Domingos Dissei
REVISOR "AD DOC" Conselheiro João Antonio

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar a eventual incidência prescricional nos autos ante a Resolução nº 10/2023, de 12/06/2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Verifico do processo em tela que do último marco interruptivo consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após defesa da Origem, elaborado em 04/01/2011 e o Acórdão prolatado em 25/09/2019, decorreram-se mais de 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada na situação prevista no art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023, deste Tribunal.

Imperioso, portanto, reconhecer a incidência da **prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória** em relação às impropriedades nos referidos autos, nos termos da Resolução disposta.

O **art. 487, II do Código de Processo Civil** prevê a **resolução de mérito** no caso de o juiz decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de prescrição.

Logo, em razão do tempo transcorrido, com a prescrição declarada, o conteúdo fático não deve mais ser objeto de valoração por esta Egrégia Corte.

Assim o **Tribunal de Contas da União** vem se posicionando, conforme jurisprudência.

Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que:

"(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como ***questão prejudicial de mérito****, obsta o exame da questão de fundo da causa. (...) Em outras palavras,* ***o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo".*** (Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).

Nestes termos, também o **Acórdão nº 727/2023 – TCU** – 1ª Câmara. Processo nº TC 032.185/2013-8. Embargos de Declaração. Data da Sessão: 7/2/2023:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos (...); 9.2. ***declarar, de ofício****, com fundamento nos artigos 8 e 10 da Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022,* ***a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória****, bem como* ***tornar insubsistente o Acórdão 3538/2019 - 1ª Câmara e as deliberações que o sucederam****, em relação a esses responsáveis; 9.3. dar ciência dessa deliberação ao embargante e aos demais responsáveis Ubiratan de Lara e Helena Gid Abage; 9.4.* ***arquivar os autos.***

O **Ministro Gilmar Mendes** esclarece que **a prescrição atinge diretamente a ação** e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado, ou seja, **fazendo perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração** de eventual prejuízo. (STF. Recurso Extraordinário 636.886. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 20 de abril de 2020, p. 29-40).

Observo que, em sede de primeiro julgamento, este Plenário tem pacificado o entendimento de que o feito deve ser extinto com a declaração da prescrição.

Em julgamentos recursais, a decisão já proferida assume caráter instrumental como função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, como assim ficou decidido, por maioria, nos termos do Acórdão proferido nos autos do **TC nº 6.372/2016.**

Considerando, então, que a função precípua do instituto da prescrição é garantir segurança jurídica e evitar que situações há muito consolidadas gerem incertezas em razão do decurso do tempo, **RECONHEÇO** a **incidência da prescrição**, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** os feitos **com julgamento de mérito** e determino seu correspondente arquivamento, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.

Determino, também, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem, como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do artigo 13 da Resolução citada.

JOÃO ANTÔNIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 12/06/2025 16:08:15 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI – RELATOR (Juntados aos autos na 3.310ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – REVISOR (Juntados aos autos na 3.369ª S.O. – Certidão)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

Antes de proferir o meu voto, permito-me esboçar breve histórico do ocorrido na 3.369ª Sessão Ordinária.

Nela, o Conselheiro João Antônio devolveu 6[1] (seis) processos que estavam com vista a ele deferida, em fases diferentes de encaminhamento no Plenário, dentre os quais se encontravam esses dois. Votou de forma englobada os 6 (seis), porque em todos reconheceu a prescrição, extinguindo os feitos com julgamento de mérito, preservada a função pedagógica. Nesses 2 (dois) – TC/001045/2009 e TC/001273/2014 –, votaram o Relator Domingos Dissei e o Revisor João Antonio e, diante do inusitado, coube-me solicitar vista deles para uma reflexão mais alentada.

Com esse cenário, após exame dos autos, profiro meu voto, na seguinte dicção:

Acompanho o Relator pelo provimento parcial dos Embargos de Declaração para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória. Consigno que tal reconhecimento na Corte de Contas não incide sobre as medidas iniciadas em âmbito de controle interno (*providências de ressarcimento decorrente do Pregão e ARP em julgamento, tendo a Pasta informado a devolução de determinada quantia ao Fundo Nacional de Saúde).*

TCM, 13 de agosto de 2025.
ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB

[1] Conselheiro João Antonio devolveu os seguintes processos: 798/2004; englobada 1045/2009 e 1273/2014 (tramitam em conjunto); 2905/2002; 3780/2014 (apensado o e-TCM nº 4254/2006); 1221/2005.

TC 1.273/2014

DIVERSOS. SMS. Monitoramento do cumprimento das determinações realizado no Ministério da Saúde, na SESP e na SMS, referente a processos de compra de medicamentos e insumos hospitalares. Existência de irregularidades e sobrepreço na aquisição de alguns itens, motivando, que o Pregão e a Ordem de Fornecimento não sejam acolhidos. Operação Parasita, supostas fraudes em licitações de insumos hospitalares e medicamentos, ocorridas no período de 2004 a 2008 no âmbito estadual e municipal de São Paulo, com envolvimento de diversas empresas. Prejuízo ao Erário. DETERMINAÇÃO DE ARQUIVAMENTO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado 1.045/2009 e 1.273/2014.

3.060ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001045/2009 e TC/001273/2014, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando a determinação de envio de cópia do Acordão proferido nos autos do processo TC/001045/2009, à Secretaria Municipal da Saúde, ao Tribunal de Contas da União e ao Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania, Divisão de Investigação sobre Crimes Contra a Fazenda, em determinar, após o cumprimento das formalidades regimentais, o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda "ad hoc" CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de setembro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento no TC 1045/2009 o Pregão Presencial 296/2005, da Ata de Registro de Preços 062/2006, bem como da Ordem de Fornecimento 010/08-2 relativamente à aquisição de equipo para soro e pressão venosa central, firmada entre a SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE – SMS e a empresa vencedora EMBRAMED INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.

Referido processo foi autuado em atendimento ao Memorando GAB-ACC 089/08, que determinou o exame de despesas relativas à Operação Parasitas.

O objeto do Pregão analisado foi dividido em itens como segue:

item 01 – Equipo para pressão venosa central, com macrocotejador, estéril, descartável, em plástico atóxico (adjudicado pelo valor de R$ 2,17);

item 02 – Equipo para administração de solução parental com reservatório graduado e microcotejador, estéril, descartável (adjudicado pelo preço de R$ 3,30);

Item 03 – Equipo para administração parental de solução fotossensível, com reservatório gradual e microcotejador, estéril (adjudicado pelo preço de 4,70);

item 04 – Equipo para administração de solução parental com macrocotejador estéril, descartável (adjudicado pelo preço de R$ 1,94); e,

item 05 – Equipo para administração de solução parental com microcotejador, estéril, descartável (adjudicado pelo preço de R$ 2,00).

Após análise, a Auditoria concluiu pela irregularidade formal da licitação, por não ter havido pesquisa de preços para o Item 05 e o preço adjudicado para o Item 02 ter sido superior ao da média de mercado, e também porque a empresa não apresentara na proposta comercial o comprovante de entrega da amostra citado no subitem 6.2.1.2 do Edital nem o documento de habilitação jurídica exigido.

Foram também consideradas irregulares a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/08-2.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a conclusão da auditoria, pela irregularidade formal do Pregão Presencial 296/2005, da Ata de RP 062/2006 e da Ordem de Fornecimento 010/08-2, afastando apenas o apontamento relativo à falta do contrato social na proposta e atribuindo ao agente público a responsabilidade por não disponibilizar os dados da contratação na Internet, fato, porém, que não afetou a validade ou eficácia do ajuste.

Após as defesas oferecidas pela Origem, a Equipe de Auditoria verificou que (a Origem) realizou pesquisa para o Item 5 na data da sessão pública, auxiliando a condução do processo pelo pregoeiro, e a Secretaria, por sua vez, apresentou os comprovantes de entrega das amostras, com a observação de que o contrato social fora apresentado por ocasião da fase de credenciamento, o que permitiu o saneamento de referidos apontamentos.

Foram mantidas, no entanto, as infringências quanto ao preço adjudicado para o item 02 (R$ 3,30) superior ao da média de mercado (R$ 3,17), entendendo a Auditoria necessária a manifestação da Origem quanto às incompatibilidades havidas entre as pesquisas de preços apresentadas às fls. 58 e 465, pois tal procedimento maculou o presente pregão, porém não teria atingido a presente contratação, uma vez que a Ordem de Serviço referiu-se ao item 4 do Edital.

O Pregoeiro foi novamente intimado, deixando transcorrer sem manifestação o prazo que lhe foi concedido.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em nova manifestação, acompanhou a área técnica quanto à infringência relativa ao preço do item 2, por ser superior ao da média de mercado, tendo em vista a ausência de justificativas nos autos. Por fim, entendendo que o procedimento licitatório encontra-se irregular, manifestou-se pela irregularidade da Ordem de fornecimento 10/08-2.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o reconhecimento da regularidade dos atos em exame ou, ao menos, o reconhecimento de seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica, opinando pela irregularidade formal do Pregão, da Ata e da Ordem de Fornecimento em exame.

Apesar da instrução já realizada, mas em razão de divergências quanto à compatibilidade dos preços da pesquisa com a descrição técnica do objeto licitado relativamente ao item 2 do edital, a Secretaria Municipal de Saúde foi novamente intimada a esclarecer se os preços cotados obtidos junto à BEC e ao Governo Federal atendiam, ou não, a descrição técnica e se deveriam ter sido excluídos da pesquisa de mercado, bem como se era procedente a análise realizada pelo Pregoeiro, que considerou compatíveis com o objeto apenas os preços do Ministério da Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde, do Comprasnet/Bahia e do Grupo Hospitalar Conceição, alcançando a média de R$ 4,00.

Os esclarecimentos oferecidos pela Secretaria não foram considerados procedentes pela Assessoria Jurídica que, nessa oportunidade, destacou as decisões do Tribunal de Contas da União, encaminhadas a este Tribunal, autuadas no TC 1.273/14, que tramita em conjunto, relacionadas ao certame em julgamento, que colocam em dúvida todos os preços registrados na licitação que ora se examina, e não apenas os que foram questionados pela Auditoria, reforçando a conclusão pela irregularidade do procedimento licitatório, assim como da Ata de Registro de Preços e da contratação dela originadas, bem como a imprescritibilidade decorrente do efeito declaratório da decisão a ser proferida por este Tribunal.

As informações subsequentes da Auditoria esclareceram ainda que a Secretaria Municipal da Saúde instaurou Comissão Especial de Apuração Preliminar para cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União, sendo certo que, relativamente ao Pregão 296/05, foi realizado pela referida Comissão o levantamento das Notas Fiscais decorrentes da Ata de Registro de Preços em análise, apurando o prejuízo de R$ 1.192.031,84 correspondente ao valor original: R$ 256.791 (fls. 755) + R$ 935.240,84 (fls.759), que foi devolvido ao Fundo Municipal de Saúde, tendo sido tais informações prestadas ao Tribunal de Contas da União (cf. fls. 772/779).

E, após registrar o recolhimento do valor ao Fundo Municipal da Saúde, a Comissão apontou que restava providenciar, junto à Contratada, as medidas cabíveis com vistas ao ressarcimento desse valor, com a devida correção.

A Embramed Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. ofereceu defesa que, após ser analisada pela Auditoria, não foi por ela acolhida.

Ressalte-se que, conforme aponta a Assessoria Jurídica de Controle Externo no TC 1.273/14, o Julgado encaminhado é referente a monitoramento realizado no Ministério da Saúde, na Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo e na Secretaria de Saúde do Município de São Paulo, a partir de determinações feitas no Acordão 65/2010-TCU-Plenário.

Consoante registrado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, o Congresso Nacional solicitara ao TCU que apurasse denúncia, sob investigação no âmbito do Ministério Público, denominada "Operação Parasitas", sobre supostas fraudes em licitações de insumos hospitalares e medicamentos, ocorridas no período de 2004 a 2008 no âmbito estadual e municipal de São Paulo, com envolvimento de diversas empresas, entre elas a Embramed Ind. E Com. de Produtos Hospitalares Ltda.

E um dos certames analisados pelo TCU foi, justamente, o Pregão presencial 296/SMS/2005, tendo em vista a utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde para a compra de insumos pelo Município de São Paulo com base na Ata de Registro de Preços 062/SMS/2006, tendo sido detectada a existência de sobrepreço para os itens 4 e 5.

Na fiscalização do TCU relacionadas ao Pregão em análise foram detectadas as seguintes irregularidades: inadequação na pesquisa de preços, decorrente das fontes de consulta utilizadas; ausência de pesquisas de preços e cotação de preços com descritivo dos produtos diferentemente dos termos especificados no edital do certame, e indícios de favorecimento, decorrentes de falhas na realização das pesquisas de preços.

Apontou ainda a Assessoria Jurídica de Controle Externo que, no Acordão 3404/2013, detectou-se débito no valor de R$ 256.791,00 a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde pela SMS/SP, visto que o Denasus constatou sobrepreço nos itens 4 e 5 da Ata, adquiridos com recursos do Fundo Nacional da Saúde.

Assim sendo, entendeu a Assessoria Jurídica de Controle Externo que o quanto apurado nos TCs 295/2009-0 – Acordão 65/2010 e 021.0565/2011-0 – Acordão 3404/13, do TCU, repercute no TC 1045/2009, prejudicando o acolhimento do Pregão e da Ordem de Fornecimento em exame.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando que a comunicação constante destes autos já produziu efeitos no TC 1045/2009, propôs o arquivamento do processado.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento manifestado pelo Assessor preopinante, no sentido de que — não obstante as conclusões já alcançadas pela subsecretaria de Fiscalização e Controle no TC 1.045/0977, opinando pela irregularidade do Pregão presencial 296/2005, e da Ordem de Fornecimento 010/08-2, decorrente da Ata 062/2006 –, o v. Acordão 3.404/2013 do Tribunal de Contas da União repercute no julgamento do aludido processo, prejudicando também o acolhimento do Pregão e da Ordem de Fornecimento.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 – Diante da instrução realizada nos autos do TC 1.045/2009, das conclusões alcançadas no TC 1.273/2014, e acompanhando entendimentos unânimes dos Órgãos técnicos e especializado desta Corte de Contas, julgo irregulares o Pregão Presencial 296/2005, a Ata de Registro de Preços 062/2006 e a Ordem de Fornecimento 010/08-2, dela decorrente, afastando das razões de decidir a falta de apresentação, pela contratada, dos comprovantes de entrega das amostras pertinentes aos itens 4 e 5 do edital, pois a Origem apresentou esses comprovantes, bem como de não apresentação do contrato social, porquanto oferecido desde a fase de credenciamento.

2 – Ressalte-se, consoante consta do TC 1.273/2014, que o pregão em análise, por utilizar recursos do Fundo Nacional de Saúde, foi objeto de

análise pelo Tribunal de Contas da União, eis que também integrou um dos casos envolvidos na denominada "Operação Parasitas", abrangendo várias empresas do ramo de fornecimento de insumos hospitalares e medicamentos, tendo sido detectada, naquela esfera, a existência de sobrepreços para os itens 4 e 5 da Ata decorrente do aludido Pregão e, inclusive, determinação, constante do Acordão 3404/2013, ao Ministério da Saúde para que adotasse medidas no sentido de que a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo efetuasse a devolução do valor de R$ 256.791,00, ao Fundo Nacional de Saúde, o que vem ao encontro da conclusão pela irregularidade dos atos em exame no TC 1.405/2009.

3 – Para dar cumprimento às determinações do Acordão do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Municipal da Saúde constituiu, em 2014, Comissão Especial de Apuração Preliminar, que produziu o relatório juntado por cópias às fls. 761/771, sendo certo que a Auditoria deste Tribunal apontou à fl. 799 ter a referida Comissão realizado o levantamento das Notas Fiscais decorrentes da Ata de Registro de Preços ora em análise, apurando o prejuízo de R$ 1.192.031,84 correspondente ao valor original: R$ 256.791 (fls. 755) + R$ 935.240,84 (fls.759), que foi devolvido ao Fundo Municipal de Saúde, tendo sido tais informações prestadas ao Tribunal de Contas da União conforme fls. 772/779.

A Comissão Especial de Apuração Preliminar, após registrar o recolhimento do valor ao Fundo Municipal da Saúde, indicou que restava providenciar, ainda, junto à Contratada, as medidas cabíveis com vistas ao ressarcimento desse valor, com a devida correção.

4 – Assim, determino a remessa de cópia deste voto, bem como do acordão a ser produzido, à Secretaria Municipal da Saúde para ciência, bem como para providências visando o ressarcimento pela empresa EMBRAMED Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. dos valores que tiveram que ser restituídos ao Fundo Municipal da Saúde, em razão das apurações da Comissão Especial de Apuração Preliminar (PA 2014-0.132.057-7), caso ainda não o tenha feito.

5 – Determino, ainda, a remessa de cópia do voto e do acordão a ser produzido ao Tribunal de Contas da União, e também ao Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania, Divisão de Investigação sobre Crimes Contra a Fazenda, em atenção ao solicitado (Inquéritos 18 e 46/2009).

Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os autos.

É como voto.