II – DECISÃO

DECCAM-UTR-77/2024

Processo	-	TC/001570/2009
Convenentes	-	Secretaria Municipal da Saúde e Centro de Estudos e Pesquisas Doutor João Amorim – Cejam
Convênio	-	66/2008-SMS.G R$ 4.743.946,53
TA	-	01/2009 R$ 4.719.664,12 (prorrogação de prazo)
Objeto	-	Implantação do desenvolvimento de ações relativas à Assistência Médica Ambulatorial Especializada – AMA Especialidades

361ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SMS. Implantação do desenvolvimento de ações relativas à Assistência Médica Ambulatorial Especializada. 1. A incidência da prescrição intercorrente ocorre quando o processo fica paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. EXTINTOS. 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.

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001258/2009 e TC/001570/2009, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar extintos os presentes autos, visto que consumada a prescrição intercorrente, com base no artigo 12 da Resolução 10/2023.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar o envio do relatório e voto do Relator e desta Decisão 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 artigo 13 da Resolução 10/2023.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar que se dê ciência do relatório e voto do Relator e desta Decisão à Origem, bem como aos interessados, arquivando-se os autos, com as cautelas de praxe.

Participou do julgamento o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de fevereiro de 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/001258/2009**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIO CEJAM CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS "DR. JOÃO AMORIM" AMA ESPECIALIDADE – CAPÃO REDONDO/VILA BERTIOGA

ACOMPANHAMENTO. SMS. Acompanhamento do Termo de Convênio 066/2008-SMS.G. RESOLUÇÃO TCMSP n° 10/2023. Transcurso de prazo trienal. Inércia processual. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**. OCORRÊNCIA. RECONHECIMENTO EX OFFICIO.

Processo: **TC/001570/2009**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: IMPLANTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES RELATIVAS À ASSISTÊNCIA MÉDICA AMBULATORIAL ESPECIALIZADA – AMA ESPECIALIDADES

ANÁLISE. SMS. Análise do Termo de Convênio 066/2008-SMS.G, e respectivo Termo Aditivo 001/2009. RESOLUÇÃO TCMSP n° 10/2023. Transcurso de prazo trienal. Inércia processual. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**. OCORRÊNCIA. RECONHECIMENTO EX OFFICIO.

Colenda Câmara,

Trago a julgamento da Segunda Câmara os TC/001258/2009 e o TC/001570/2009.

O Processo **TC/001258/2009** é referente à análise do Termo de Convênio nº 066/2008 – SMS.G, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. João Amorim", tendo por objeto a implantação de duas unidades: AMA Especialidades "Capão Redondo" pertencente à Coordenadoria Regional Sul e "Vila Bertioga" pertencente à Coordenadoria Regional Sudeste com valor estimado pelo Plano de Trabalho de R$ 9.463.610,65 para o período de agosto/08 a junho/09.

As conclusões da SFC constam de relatório (peças 1-2):

Com valores referentes a custeio e investimento empenhados de R$ 8.590.134,57 e liquidados/pagos de R$ 6.728.845,03 concluímos que o Convênio nº 066/2008 está atendendo ao objetivo para o qual foi firmado, porém sua execução contábil-financeira apresentou, no período de agosto/2008 a março/2009, as seguintes impropriedades:

Quanto ao gerenciamento de SMS/CFO:

4.1 - Não localizamos termos de permissão pelo uso dos bens móveis e imóveis, motivo de nossa Recomendação nº 5.1. (Item 3.3.4.b)

4.2 – A documentação de suporte das despesas realizadas não foi analisada até esta data, motivo de nossa Recomendação nº 5.2. (Item 3.5)

Quanto ao gerenciamento de SMS/Coordenadoria da Atenção Básica:

4.3 - O contrato para obras na AMA Especialidades Vila Bertioga foi firmado por 41,45% maior do que o que fora conveniado, sem aprovação da SMS, motivo de nossa Recomendação nº 5.3. (Item 3.3.3.d)

4.4 - As metas não foram atingidas, motivo de nossa Recomendação nº 5.4. (Item 3.6).

Manifestou-se a Origem às fls. 115/121.

Instada a se manifestar, a AJCE acompanha o entendimento da Auditoria, pela existência de impropriedades na execução do convênio (fls. 126-130).

A Especializada, às fls. 132/132v, considerou que as justificativas apresentadas não trouxeram novos elementos que alterem suas conclusões e recomendações anteriores.

Novamente intimada sobre as manifestações exaradas, a Origem apresentou esclarecimentos e documentos acostados às fls. 150/161, que analisados pela Coordenadoria IV, 164/165, assim concluiu:

Entendemos que a nova manifestação da Secretaria Municipal da Saúde (fls. 150/161) atendeu integralmente ao item 5.4 das recomendações elencadas à fl. 108 e adotou providências para o atendimento das demais recomendações.

Por sua vez, a AJCE, em parecer acostado às fls. 168/171, concluiu no sentido de que as justificativas apresentadas não afastam a existência de impropriedades no período indicado para o acompanhamento da execução do Convênio.

A PFM às fls. 173/186 requer o acolhimento da execução do Convênio e, subsidiariamente, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

Não obstante, a Secretaria-Geral opina pelo não acolhimento da execução do Convênio n° 066/2008-SMS (fls. 188/193).

Após determinação, regularmente intimados acerca das conclusões, a Origem, o Chefe de Gabinete da SMS à época e a Conveniada apresentaram defesa às fls. 251/285, 288/301 e 305/210 dos presentes autos, respectivamente.

Os autos, então, retornaram à Auditoria que concluiu pela ratificação de suas conclusões anteriores (fls. 322/324).

Às fls. 345/348 a AJCE acompanhou as conclusões da Auditoria.

A PFM requereu o acolhimento da execução do Convênio, relevando-se as impropriedades apontadas posto que meramente formais (fls. 350/356).

Por fim, a Secretaria-Geral mantém os termos do parecer anterior, no sentido da irregularidade da execução do Convênio (fls. 362/365).

Em seguida, juntados aos autos ofícios do Ministério Público e respectivas respostas. (fls. 366/378 – 384/403).

Em 21/11/2018 o processo foi encaminhado à Unidade Técnica de Pauta e Juízo Singular (fl. 405).

Adequado o processo à competência da Câmara, em cumprimento a Resolução n° 07/2019 (fl. 406). Remetidos os autos ao Gabinete do então Relator em 26/04/2019.

Em seguida, juntados aos autos novos ofícios do Ministério Público e respectivas respostas (fls. 409/424).

Apresentada petição do Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim – CEJAM pleiteando "o arquivamento após análise e confirmação dos requisitos pela equipe técnica, mediante despacho do nobre Conselheiro Relator, nos termos da Resolução n° 19/21" (peça 44), junta-se em 27/01/2023 despacho à peça 44.

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.

Já o **TC/001570/2009** se refere à análise do Termo de Convênio nº 066/2008 – SMS.G, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. João Amorim", tendo por objeto "a conjunção de esforços para a implantação, implementação e execução de ações de saúde no Município de São Paulo, em regime de cooperação técnica, administrativa e científica em matéria de interesse recíprocos dos partícipes delimitados neste convênio, com vistas a assegurar que a Assistência Médica Ambulatorial – AMA Especialidades torne-se um núcleo de atendimento resolutivo para a Região de forma resolutiva e qualificada cumprindo as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde.". O presente TC cuida também da análise do Termo Aditivo nº 001/2009, cuja finalidade é a prorrogação do prazo de vigência do convênio até 31/12/2009.

Ambos os instrumentos foram analisados pela Coordenadoria IV da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que os reputou regulares quanto ao aspecto contábil/orçamentário e legislação vigente (fls. 145/147 e 148/150).

A Origem manifesta ciência do Relatório da Especializada por meio de Ofício acostado a fls. 156.

Instada a se manifestar, a Assessora preopinante da AJCE aponta irregularidades nos instrumentos, de forma que emite parecer contrário ao acolhimento do Termo de Contrato em análise e respectivo aditivo (peça 6).

Em seguida, a Assessora Subchefe de Controle Externo sugere a intimação da Assessora Jurídica de SMA, Sra. Juliana Maciel da Silva (peça 7), sugestão esta acatada pelo Senhor Relator. A defesa apresentada fora juntada a fls. 177/179.

Retornados os autos à AJCE, esta opina que "a tempestividade do despacho de autorização e da nota de empenho, por si só, permitiriam relevar a extemporaneidade da assinatura do Termo Aditivo nº 001/2009. Contudo, como se pode verificar da manifestação colacionada às fls. 161/171, remanescem questionamentos que impedem o acolhimento do Convênio e de seu respectivo aditamento." (peça 9).

O Relator determina, pois, a intimação dos interessados. Em atendimento, a Secretaria Municipal da Saúde e o Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. João Amorim" se manifestaram e apresentaram documentos às fls. 190/208 e 264/297, respectivamente, ao passo em que os Srs. Ailton de Lima Ribeiro e Odeni de Almeida deixaram transcorrer o prazo a eles concedido sem que oferecessem defesa (fls. 298).

A Auditoria então se manifestou (fls. 300/301vº), tendo concluído pela regularidade dos ajustes.

A AJCE, por sua vez, mantém o entendimento pela irregularidade do Convênio e respectivo Termo Aditivo (peças 10-11).

Ainda, nos autos, a Secretaria Municipal da Saúde, às fls. 372/376, bem como o CEJAM às fls. 453/465 apresentaram seus esclarecimentos.

Após a Auditoria às fls. 511/512 apresentou novo Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, retificando as conclusões iniciais e concluindo por: "(1) Insuficiência de recursos empenhados para o exercício, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF 4.320/64 e ao DM 23.639/87; (2) Atraso na publicação do ajuste do DOC, em infringência ao art. 26 da LM 13.278/02."

Em nova manifestação, A AJCE – Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 523/526, entende que as novas argumentações apresentadas pelos defendentes não são suficientes para afastar os apontamentos que conduzem para a irregularidade do Convênio e do Aditamento.

A PFM às fls. 528/529 requer o acolhimento dos instrumentos e, subsidiariamente, que sejam aceitos os efeitos jurídicos deles produzidos.

Não obstante, a Secretaria-Geral opina pelo não acolhimento do Convênio n° 066/2008-SMS e do seu Termo Aditivo n° 001/2009, tendo em consideração as infringências constatadas pela AJCE (fl. 535).

Foram juntados aos autos ofício do Ministério Público e respectivas respostas (fls. 536-548).

Em 21/11/2018 o processo foi encaminhado à Unidade Técnica de Pauta e Juízo Singular (fl. 549).

Em seguida, juntados aos autos novo ofício do Ministério Público e respectiva resposta (fls. 550/557).

Adequado o processo à competência da Câmara, em cumprimento a Resolução n° 07/2019 (fl. 558). Remetidos os autos ao Gabinete do então Relator em 26/04/2019.

Juntados aos autos ofício do Ministério Público e respectiva resposta (fls. 562/574).

Apresentada petição do Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim – CEJAM pleiteando "o arquivamento após análise e confirmação dos requisitos pela equipe

técnica, mediante despacho do nobre Conselheiro Relator, nos termos da Resolução n° 19/21" (pç 50), junta-se em 27/01/2023 despacho à peça 53.

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.

VOTO

1. É o caso de reconhecer a prescrição nos presentes processos, conforme será detalhadamente depurado a seguir.

2. Uma vez afixada, pelo Supremo Tribunal Federal – STF, a tese da incidência prescricional face às pretensões punitiva e ressarcitória, especificamente quando performados os julgamentos que resultaram nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, corroborada com o precedente instaurado pelo julgamento da ADI nº 5.509, reconheceu-se no âmbito das Cortes de Contas a aplicação temporal-preclusiva da prescrição, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999.

3. Adaptando-se a esta nova incidência prescricional nos feitos de controle externo, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022, ao passo em que a ATRICON, em 24/04/2023, por meio da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTCABRACOM nº 02/2023, estabeleceu diretrizes aplicáveis no âmbito da atuação finalística

dos Tribunais de Contas para conformar a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência à atual posição do STF quanto ao tema.

4. Em seu turno, conformando-se à retromencionada disrupção prescricional, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como de prescrição intercorrente – transcurso trienal.

5. 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.

6. 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

[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.

> 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)

7. 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)

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

9. Decorridos 3 (três) anos sem movimentação processual, notadamente entre 26/04/2019 e 25/08/2023 no que toca ao TC/001258/2009, e entre 21/11/2018 e 25/08/2023 no que diz respeito ao TC/001570/2009, 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.

10. Ante o exposto, **julgo extinto os TC/001258/2009 e TC/001570/2009, visto que consumada a prescrição intercorrente**, com base no art. 12 da Resolução 10/2023

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.

É o voto.

Ricardo Torres
Conselheiro