III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-8/2026

Processo	-	TC/002550/2014
Recorrente	-	Recurso da Associação Saúde da Família – ASF
Objeto	-	Recurso da Associação Saúde da Família – ASF interposto em face do Acórdão de 24/06/2020 – Secretaria Municipal da Saúde – Inspeção para verificar a veracidade da denúncia sobre possíveis irregularidades cometidas no âmbito da Associação (Advogados da ASF: Silvio de Souza Garrido Junior OAB/SP 248636, Carlos Eduardo Sanchez OAB/SP 239842 e outros – peça 68 e peça 72, pág. 16)

3.395ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SMS. DENÚNCIA. IRREGULARIDADES COMETIDAS NO ÂMBITO DA ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Art. 2º, 5º, II e IV, § 2º e art. 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDOS. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. EFEITOS JURÍDICOS E FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA. Proferiu sustentação oral, o advogado Silvio de Souza Garrido Junior, tendo em vista o preenchimento dos requisitos do art. 164 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ordinário, visto que foram preenchidas as condições de admissibilidade, determinando a aplicação da Resolução 10/2023, com o reconhecimento da prescrição quinquenal e afastamento das pretensões punitiva e ressarcitória constantes do acórdão recorrido, inclusive da multa e da determinação de ressarcimento impostas.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, em aceitar todos os demais efeitos jurídicos e financeiros, com a subsequente extinção do feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em manter o reconhecimento do caráter declaratório do Acórdão, exclusivamente para assegurar a eficácia do conteúdo orientador da Administração Pública, com enfoque pedagógico, determinando o encaminhamento do relatório, voto e do Acórdão à Secretaria Municipal da Saúde, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, negou provimento ao recurso.

ACORDAM, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, em determinar que seja oficiada **de imediato** a Secretaria Municipal da Saúde, para ciência deste Acórdão que reconheceu a incidência da prescrição e afastou as pretensões punitiva e ressarcitória constantes do Acórdão recorrido.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das formalidades legais.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/lsr

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/002550/2014 – **Recurso** da **Associação Saúde da Família** – ASF interposto em face do Acórdão de 24/6/2020 – Secretaria Municipal da Saúde – Inspeção para verificar a veracidade da denúncia sobre possíveis irregularidades cometidas no âmbito da Associação

Inspeção. SMS. Denúncia. **PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. SEGURANÇA JURÍDICA. FUNÇÃO PEDAGÓGICA.** 1. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do artigo 2º, caput c/c artigo 5º, incisos II e IV, § 2º c/c artigo 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023. 2. Julgamento pela extinção do processo com relação aos responsáveis e demais envolvidos, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução. 3. Manutenção do reconhecimento do conteúdo declaratório da decisão, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto. 4. 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 relacionada aos atos objetos desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23. Determinação de expedição imediata de ofício à SMS para ciência do reconhecimento da prescrição e efeitos decorrentes

RELATÓRIO

1. Nesta fase processual, cuida-se da apreciação do Recurso Ordinário interposto pela Associação Saúde da Família (Peça 60) em face do Acórdão prolatado em sede de Inspeção que teve por objeto apurar denúncia de irregularidades de pagamentos à empresa Softcontábil, realizados por meio de recursos públicos de convênios firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Associação Saúde da Família – ASF.

2. O v. Acórdão, prolatado em 25/04/2018 (peças 12 e 71 – fls. 336/343), mantido pelo Acórdão que rejeitou os Embargos de Declaração (peça 32), conheceu da INSPEÇÃO para fins de registro e, a partir do quanto apurado, deliberou:

"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada para fins de registro.
ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aplicar a multa no valor de R$ 740,64 (setecentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos) à Associação Saúde da Família, em razão do descumprimento da previsão convenial.
ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Origem que tome as providências cabíveis para apurar o montante pago à empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda., com recursos públicos e, posteriormente, exigir sua devolução ao erário.
ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a remessa de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta à solicitação de cópia do Acórdão prolatado nestes autos, a fim de instruir o Inquérito Civil 732/14, que tramita perante a 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital."

3. A empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda. e o Sr. Ivan Gouveia Fini, devidamente intimados do julgado, deixaram de interpor recurso (peças 91/92, 94 e 96).

4. Após, regular manifestação dos órgãos opinantes quanto ao mérito do recurso e pelo seu não provimento, os autos foram submetidos para parecer quanto ao instituto da prescrição, tendo a Assessora Jurídica Subchefe concluído pela incidência da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista que do último marco interruptivo, consistente no Acórdão acostado na peça 71, fls. 342/343, datado em 25.04.2018, transcorreram mais de 05 (cinco) anos, conforme previsto no artigo 2º, caput, e no artigo 5º, inciso IV, todos da Resolução TCM nº 10/2023 (peça 129).

5. A Procuradoria da Fazenda Municipal registrou que nada tem a opor quanto ao reconhecimento da prescrição (peça 133). Encerrando esta fase instrutória, a Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica, pela ocorrência da prescrição no caso em tela (peças 139/140).

É o Relatório.

VOTO

1. Tratam os autos, nesta fase, de julgamento do Recurso Ordinário interposto pela Associação Saúde da Família (Peça 60), em face do Acórdão prolatado em sede de Inspeção (peça 71 - fls. 342/343), que teve por objeto apurar denúncia de irregularidades de pagamentos à empresa Softcontábil, realizados por meio de recursos públicos de convênios firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Associação Saúde da Família – ASF.

2. Naquela oportunidade foi conhecida a inspeção, aplicada multa à Associação Saúde da Família e feita determinação à Secretaria Municipal de Saúde.

3. Ademais, foi determinada remessa de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta à solicitação de cópia do Acórdão prolatado nestes autos, a fim de instruir o Inquérito Civil 732/14.

4. Após, regular manifestação dos órgãos opinantes quanto ao mérito do recurso e pelo seu não provimento, os autos foram submetidos para parecer quanto ao instituto da prescrição.

5.Devidamente instruídos os autos, com manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal e da Origem, é possível concluir pelo transcurso de mais de 5 (cinco) anos desde o último marco interruptivo identificado, ocorrido em 25/04/2018, data em que foi realizada a 2.979ª Sessão Ordinária na qual foi proferida a decisão condenatória recorrível, nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Resolução TCM nº 10/2023, e do artigo 3º, inciso IV, da Ordem Interna TCMSP nº 07/2023.

6. Assim, diante deste cenário, exponho meu entendimento acerca do assunto.

I - HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

7. Ensina a Professora Maria Helena Diniz que a prescrição é um **fato jurídico *stricto sensu***, independente de vontade humana:

> Fato jurídico stricto sensu é o acontecimento independente da vontade humana que produz efeitos jurídicos, criando, modificando ou extinguindo direitos. Dentre os fatos jurídicos stricto sensu sobreleva em importância o decurso do tempo, principalmente no que concerne à prescrição e à decadência, dada a enorme influência que exercem nas relações jurídicas, no que diz respeito à aquisição e à extinção dos direitos.[1]

8. Expande Flávio Tartuce que na "*prescrição ocorre a extinção da pretensão; todavia, o direito em si permanece incólume, só que sem proteção jurídica para solucioná-lo*."[2]

9. No tema da prescrição das pretensões dos Tribunais de Contas explicava Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em 2016 que "*conquanto o dever de ressarcir o erário possa ser imprescritível, as penalidades, mesmo a multa que tem caráter pecuniário, estão sujeitas a prescrição.*"[3] Todavia, observava Jacoby Fernandes que a temática da prescrição deveria idealmente estar prevista em Lei, entretanto, sem legislação, deve ser aplicado o instituto por analogia:

---

[1] Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.

[2] Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.

[3] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620

> "À primeira vista, seria necessária legislação específica para regular o tema. O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente entre normas de Direito Público, dentre estas, as de direito administrativo (...)"[4]

10. Historicamente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era firme no sentido de que não se aplicava o instituto da prescrição nas pretensões ressarcitória de suas tomadas de contas especiais, em razão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário:

> "A prescrição qüinqüenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão." (Acórdão 49/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade)

> "Não se aplica a prescrição da ação disciplinar com base no art. 142 da Lei 8.112/1990 no âmbito de tomada de contas especial, pois são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário." (Acórdão 1865/2009-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA; ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pena disciplinar | SUBTEMA: Prescrição).

11. Este posicionamento, inclusive já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal:

> "AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. **O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário.** 2. Agravo regimental desprovido". (RE 578.428, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011, grifo nosso)

12. Não obstante este entendimento, interessante pontuar que o TCU, no artigo 6º, inciso II, da instrução Normativa TCU º 71/2012, dispôs que ficava dispensada a instauração da tomada de contas especial na hipótese houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

13. Quanto à prescrição das pretensões de natureza sancionatória, como a de multa, o Tribunal de Contas da União aplicava por analogia as disposições da prescrição decenal do Código Civil.

---

[4] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

> "A prescrição para aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCU regula-se pelo prazo vintenário do antigo código civil ou decenário, para o vigente, contada somente após a sua constituição, ou seja, após a publicação do acórdão condenatório, e não desde o fato gerador." (Acórdão 771/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

> "Na ausência de prazo prescricional específico para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, aplica-se aos processos de controle externo o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil." (Acórdão 670/2013-Segunda Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

14. Ao aplicar o prazo geral prescricional do Código Civil, o Tribunal de Contas mantinha claro que a matéria era sujeita a reserva legal, mas que, todavia, não havia lei específica:

> "A regra de prescrição para o exercício do poder punitivo pelo TCU é matéria sujeita à reserva legal, para a qual ainda não há lei específica. Diante da lacuna na Lei 8.443/1992, aplica-se aos processos de controle externo o prazo geral previsto no Código Civil, não o da Lei 9.873/1999, porquanto a atividade judicante do Tribunal não tem como fundamento o exercício do poder de polícia." (Acórdão 1683/2013-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

> "As regras de prescrição para o exercício do poder punitivo por parte do TCU constituem matéria de estrita reserva legal. Em sua ausência, adota-se as regras do prazo decenal do Código Civil." (Acórdão 5920/2013-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

15. Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos dos temas 666[5], 897[6], 899[7] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

16. O §5º, do artigo 37, da Constituição Federal prevê que "*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário,* ***ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento***." (grifos nossos)

---

[5] *É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*

[6] *São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*

[7] *É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*

17. No tema 666 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, não obstante não ter entrado no mérito de ações do Tribunais de Contas, discutiu o alcance da última disposição da norma constitucional citada acima. O relator do caso, o Emérito Ministro Teori Zavascki, entendeu em seu voto vencedor que:

> "Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra **a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais**." (RE 669069, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016, grifos nossos.)

18. Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria, decidiu que a disposição final do §5º, do artigo 37, da Carta Magna tem alcance limitado às ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. Ou seja, por interpretação não alcança pretensões dos Tribunais de Contas.

19. Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, firmado após debate do Plenário acerca da tese constante do voto divergente vencedor do Ministro Edson Fachin, de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. O debate do Plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato improbo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato improbo é prescritível. Entretanto, no contexto da Jurisdição dos Tribunais de Contas, o importante que foi definido novamente o limite das ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

> "Diante da exceção constitucional ampla que estabelece a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento do erário decorrentes de atos ilícitos que a ele causaram prejuízos, **entendo que a sua restrição a um grupo específico de ilícitos (sejam eles improbidade administrativa ou tipos penais), ao contrário de favorecer, milita em desfavor ao princípio da segurança jurídica**. O comando constitucional materializou, com segurança, o ideal republicano de que ninguém, ainda

> que pelo transcurso de lapso temporal considerável - frise-se uma vez mais - está autorizado ilicitamente a causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarci-lo." (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. Voto Ministro Edson Fachin, p. 08; p. 44 do Acórdão, grifos nosso)

20. Finalmente, no julgamento do Tema 899, o Plenário do Excelso Pretório enfrentou a questão da prescritibilidade da pretensão ressarcitória do Tribunal de Contas, decidindo por unanimidade que são prescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas. Conforme o Ministro Relator Alexandre de Moraes, as decisões dos temas anteriores 666 e 897 levaram à seguinte conclusão:

> "**Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública**. Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo. Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível." (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020. Voto Ministro Alexandre de Moraes, p.03; p. 09 do Acórdão. Grifos nossos.)

21. Antes do julgamento do tema 899 em 24/06/2020 o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não aplicava a suas pretensões ressarcitórias:

> "O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado." (Acórdão 2469/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade.)

22. Todavia, tal entendimento não pode ser mantido após a decisão concretizada no tema 899.

23. Embora tenha sido firmada inequivocamente a prescritibilidade das ações de ressarcimento, ainda existia o problema de ausência de prazo legal. O Ministro Gilmar Mendes em seu voto no julgamento do Tema 899 adentrou nesta questão entendendo que:

> "Por conseguinte, há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cômputos." (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020. Voto Ministro Gilmar Mendes, p.25; p. 53 do Acórdão. Grifos nossos.)

24. Inobstante, após esta manifestação, o Ministro Luís Roberto Barroso interveio argumentando que a questão do prazo aplicável não era pertinente à matéria em discussão que se limitava a questão da prescritibilidade.

25. Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[8], com efeito *erga omnes,* que determinou que a

[8] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos "atos dolosos de improbidade administrativa". É prescritível a pretensão de ressarcimento

prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seria regida observando o disposto no paradigma da Lei Federal nº 9.873/99 por analogia.

26. Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode se verificar dos precedentes colacionados abaixo:

> "**Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia**. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada." (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017, grifos nossos).
>
> "(...) **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (...) (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020. Grifos nossos)
>
> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO**. I – A prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999.** II – A aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os

---

ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

> prazos previstos em lei, ressalvada a possibilidade de o Poder Público buscar, na esfera judicial, o ressarcimento de valores decorrentes de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. III – Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36054 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021. Grifos nossos)

27. Inclusive no que tangia à aplicação das causas interruptivas da mesma Lei Federal:

> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos**. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36067 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 28-10-2019 PUBLIC 29-10-2019, grifos nossos)

28. Na ADI 5.509, como pode ser visto pelo Voto Relator do Ministro Edson Fachin, foi decidido que:

> "Com fundamento nesses precedentes, é possível, portanto, sintetizar a orientação aplicável para a fixação e a contagem dos prazos prescricionais das ações de competência do Tribunal de Contas. A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, "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"." (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-

> 036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022. Voto Relator Ministro Edson Fachin p. 16, Acórdão p. 24)

29. Consolidado o entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar o tema na Resolução nº 344/2022, que disciplinou o instituto da prescrição na Corte considerando expressamente as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509.

30. Subsequentemente a normatização do TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou nota em 24/04/2023, conjuntamente com o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), recomendando que os demais Tribunais de Contas também normatizassem a questão da prescrição e decadência.

31. Seguindo a jurisprudência do STF, o exemplo do TCU com a sua Resolução 344/2022 e a Nota Recomendatória nº 02/2023 Conjunta Atricon-IRB-Abracom-CNPTC, este TCMSP, em 07/06/2023, normatizou a Resolução nº 10/2023 que disciplina o instituto da prescrição nesta Corte.

32. Citada Resolução desta Corte de Contas Municipal acompanha o modelo da Resolução do TCU e o entendimento do STF ao expor em seu artigo 1º que:

> **"Art. 1º** A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões."

33. Pois bem. Vigente a resolução normatizando a prescrição nesta Corte se tornou obrigatório analisar se os processos que tramitam em sua jurisdição estão prescritos.

34. Complementarmente, por ser, reitera-se, matéria de ordem pública, o TCU também já se posicionou que a matéria da prescrição pode ser revista de ofício até em casos em que já houve decisão a negando anterior a entrada da resolução normativa:

> "A ocorrência de prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória do TCU, matéria de ordem pública, pode ser revista de ofício em sede de embargos de declaração, mesmo que já tenha sido devidamente enfrentada na decisão recorrida, se esta foi proferida anteriormente à edição da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou a matéria no âmbito do Tribunal." (Acórdão 727/2023-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Revisão de ofício | SUBTEMA: Matéria de ordem pública.)

> "A aprovação da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, constitui fato superveniente que autoriza o exame de ofício da incidência da prescrição em sede de embargos de declaração, mesmo que essa questão já tenha sido expressamente analisada, sob a égide do entendimento anterior à resolução, na decisão embargada, por se tratar de matéria de ordem pública."(Acórdão 2971/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

35. Assim, a incidência do instituto da prescrição é matéria nova no âmbito das Cortes de Contas e envolve construção jurisprudencial a partir da maturação das situações concretas examinadas, sem descurar das particularidades do processo de controle externo.

II. DO RECONHECIMENTO DA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/ 2023 NO PRESENTE CASO

36. Inicialmente, ressalto as manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral que, ao analisar os marcos prescricionais previstos na Resolução nº 10, de 2023, reconheceu o transcurso de mais de 5 (cinco) anos, de modo que eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal no caso em exame, nos termos da Resolução TCMSP nº 10/2023 (peças 130, 139 e 140).

37. Cumpre destacar que, no caso vertente, analisando a incidência dos marcos prescricionais previstos na alvitrada resolução, observa-se que o último marco interruptivo, consubstanciado no Acórdão prolatado em 25.04.2018 (peça 12), transcorreram mais de cinco anos, ensejando o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória contidas no r. julgado, nos termos do artigo 2º, caput, c/c artigo 5º, inciso IV, § 2º, da Resolução nº 10/2023.

38. A incidência do instituto da prescrição é matéria nova no âmbito das Cortes de Contas e envolve construção jurisprudencial a partir da maturação das situações concretas examinadas, sem descurar das particularidades dos processos de controle externo.

39. Nesse diapasão, já expressei em julgados anteriores o entendimento de que não parece haver relevância em prolongar a continuidade de um processo com pretensões ressarcitórias ou punitivas prescritas, em observância ao princípio da economicidade, especialmente em relação a fatos antigos, aplicando-se o artigo 12, parágrafo único, da Resolução TCMSP nº 10/2023.

40. No que se refere à prescrição em fase recursal, como no caso em tela, o Plenário do TCU vem consolidando sua jurisprudência no sentido de que a mera existência de uma decisão proferida pela Corte em 1ª instância não é suficiente, por si só, para satisfazer o critério de relevância e afastar os efeitos extintivos da prescrição. Nessa linha, confira-se trecho do dispositivo do Acórdão 1347/2024 do TCU relatado pelo ministro Augusto Nardes, acolhido pelo Plenário na sessão de 10 de julho de 2024:

> (...) Assim, acolho os pareceres nos autos para reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, **considerar insubsistente o Acórdão 7364/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o presente processo, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022**. (...) Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão cuja minuta submeto à deliberação deste colegiado." (Acórdão 1347/2024 – PLENÁRIO/ Relator AUGUSTO NARDES/ Processo 028.345/2020-7/ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão 10/07/2024)

41. Ainda que a Resolução nº 10/2023 não apresente redação idêntica à Resolução nº 344/2022 do TCU, no que tange ao critério de relevância, não se pode olvidar os esforços de alinhamento de entendimento sobre o instituto da prescrição entre todos os Tribunais de Contas, sendo, portanto, imprescindível a reflexão acerca do acima mencionado, que direciona no sentido de que o critério de relevância para a continuidade do processo não pode ser presumido, devendo ser comprovado por meio de ponderação de elementos concretos presentes nos autos.

42. A exemplo da interpretação do critério de relevância na prática, cito a decisão acordada unanimemente por este Plenário, no TC nº 002314/2008 no qual decidiu-se o seguinte:

> "Todavia, embora se trate de recursos em face de Decisão do julgamento da análise formal do ajuste, sem determinação de penalidade ou de ressarcimento, considerando que o contrato objeto do julgamento foi firmado em 2008, portanto há cerca de 16 anos, e que, compulsando os autos do TC/002470/2008, que cuida do acompanhamento de sua execução, ainda não julgado, verifica-se já conter manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral no sentido da prescrição de eventuais pretensões punitiva e indenizatória e, também, que o então Subprefeito indicado como responsável, Sr. Marcelo Bruni, já é falecido, voto, excepcionalmente, pela extinção deste processo".(TC nº 002314/2008; Relator Conselheiro Domingos Dissei; Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de setembro de 2024.)

43. No que tange à prescrição, seu critério de relevância e seus efeitos dispõem os artigos 12 e 13 da Resolução nº 10, de 2023 o seguinte:

> "Art. 12. Aferida a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, a decisão de Juízo Singular, Câmara ou do Pleno pronunciará explicitamente sobre a continuidade ou não do processo em relação aos demais aspectos da instrução ou do julgamento, observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos, para os fins do previsto no art. 13.

> Parágrafo único. Na hipótese de decisão ou deliberação pela não continuidade do processo, mediante fundamentação, o processo será extinto por decisão de Juízo Singular, Câmara ou do Pleno.
>
> Art. 13. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento do processo, a expedição de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa."

44. Observando as normas citadas, reconhecida a prescrição no presente caso, em face dos elementos até então expostos, antevejo duas dimensões decorrentes da decisão, a promover inarredável cisão dos seus efeitos, consistentes especificamente (i) na manutenção do conteúdo declaratório no presente caso, exclusivamente quanto ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, e (ii) na aceitação dos efeitos jurídicos do ato e extinção do feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos.

45. De fato, diante dos apontamentos levantados durante a ação fiscalizatória, representando o austero trabalho realizado pela auditoria desta Casa com relação aos atos praticados, mostra-se relevante a manutenção do reconhecimento da irregularidade, com efeitos especificamente voltados à esfera da Administração Pública, como forma de orientar o gestor público na sua atuação.

46. Na dimensão voltada para a Administração Pública, na qual o objetivo não é punir ou exigir reparações financeiras, mas sim orientar a boa governança, a prescrição não deve obstar a expedição de recomendações que visem a corrigir procedimentos ou prevenir novos desvios. Isso porque tais orientações são instrumentos fundamentais para a preservação do interesse público.

47. Destaco que a manutenção da parte declaratória do acórdão, especialmente no tocante às irregularidades constatadas no ajuste, deve subsistir unicamente como elemento orientador da atuação dos gestores públicos. O reconhecimento da prescrição não pode impedir, em casos de relevância, a atuação pedagógica do Tribunal de Contas, que, ao expedir recomendações, contribui para a melhoria dos processos administrativos e para o fortalecimento da gestão pública.

48. Embora, a princípio, possa aparentar que estou me afastando da aplicação da prescrição, diante da manutenção do provimento declaratório, destaco que, a explicitação de sua dimensão relacionada à Administração, com viés pedagógico e reorientador, vai ao encontro, no mérito, da previsão contida no artigo 13 da Resolução, que será concretizada nos seguintes termos no dispositivo deste voto:

> "Nesse sentido, **DETERMINO** o encaminhamento à Origem do Relatório, do Voto e da Decisão a ser deliberada em Plenário, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023."

49. Pondero, nesse sentido, que a sobredita manutenção (do provimento declaratório) guarda consonância com a orientação prevista na Resolução vigente e milita em favor da função de orientação pedagógica dos Tribunais de Contas, que é peculiar à atuação do controle externo, e mostra-se de extrema relevância para o aprimoramento da Administração Pública como um todo.

50. Inclusive, também se dará nos termos propostos em precedentes deste Plenário, como por exemplo o TC/002865/2013 no qual foi acolhida a incidência da prescrição nos autos em fase recursal, contudo o feito não foi extinto como um todo sendo, nos termos do art. 13, determinado o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais. Confira:

> **"ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos trabalhos realizados e em reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, deixando de apreciar, por maioria, por via de consequência, o mérito dos fatos analisados no presente.
>
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, bem como, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos." (TC nº 2.863/2013; Relator Conselheiro João Antônio; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial.)

51. De outra parte, contudo, para além da manutenção do reconhecimento de eventual irregularidade com vistas ao aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, no caso concreto, mostra-se essencial consolidar, de forma expressa, que o decurso do prazo e reconhecimento da prescrição alcançam todos os demais efeitos da decisão e implicam, em última instância, na extinção do feito para os responsáveis e demais envolvidos, nos termos do parágrafo único do artigo 12 da Resolução TCMSP nº 10/2023.

52. De fato, como explicou o Ministro Edson Fachin no seu voto durante o julgamento do tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal:

> "Como é sabido, a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, a uma dimensão específica do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito. Bem por isso, a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado."[9]

---

[9] RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. Voto Ministro Edson Fachin, p. 04; p. 40 do Acórdão.

53. Dessa forma, conforme demonstra a *ratio decidendi* da jurisprudência recentemente consolidada do STF, exposta no histórico deste voto, os atos dos Tribunais de Contas não se escusam dos ditames do princípio da segurança jurídica, até nos casos de ausência de lei específica, como é o da prescrição nas pretensões de controle externo, especialmente para garantir a calculabilidade.

54. Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila que *"a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos* ***e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada****"*.[10]

55. Nessa linha, a prescrição garante calculabilidade, em sua dimensão temporal da segurança jurídica, na medida em que limita o espectro de tempo para haver a confirmação de consequências normativas atribuíveis a atos e fatos.

56. Consigno ainda, quanto a argumentação deste voto, fala do Ministro Luís Roberto Barroso no teor de seu voto no tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, na qual refletiu que a segurança jurídica deve ser utilizada como vetor interpretativo na análise de dispositivos normativos:

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[11]

57. Ressalto, adicionalmente, que a medida proposta de aplicar o art. 13 para fins pedagógicos está em consonância com a atuação do TCU, conforme sua jurisprudência, o que se evidencia no julgamento do Acórdão nº 165/2023 do Plenário, referente ao Relatório de Auditoria 011.479/2015-9:

> "**30. Nesse sentido, ainda que tenha proposto o arquivamento deste processo pela ocorrência da prescrição, entendo que deve ser proposta ciência ao Instituto Estatual do Ambiente (Inea-RJ) acerca da alteração do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea.**
> (...)
> 33. Portanto, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, proponho dar ciência ao Inea acerca da alteração irregular do objeto e do valor do Contrato

[10] **ÁVILA**, Humberto, Segurança Jurídica entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário, 2ª Edição, Edª Malheiros, São Paulo, 2012 p. 596

[11] RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. p. 03 do Acórdão.

> 03/2013-Inea por meio do 1º Aditivo, de 10/12/2014, em percentual superior ao pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e pela Decisão 215/1999-TCU-Plenário.
> Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado." (Acórdão 165/2023 – PLENÁRIO/ Relator AROLDO CEDRAZ/ Processo: 011.479/2015-9/ RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)/ Data da sessão 10/07/2024)

59. Por fim, consigno que este Plenário pacificou o entendimento exarado neste voto durante o julgamento do TC/000366/2011, na 3.342ª Sessão Ordinária:

> "**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ex officio, por regimental.
>
> **ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em aplicar a Resolução 10/2023 para reconhecer a prescrição intercorrente e julgar extinto o presente feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros.
>
> **ACORDAM**, por maioria, consoante voto de desempate do Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, em preservar o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto do Relator, de encaminhamento, à Origem, de cópia do relatório, votos e deste Acórdão, para adoção das medidas que julgar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
> O voto de desempate contou com a anuência dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e DOMINGOS DISSEI – Revisor, que declarou sua adesão. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que negou provimento ao recurso *ex officio*, mantendo inalterada a decisão original, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos." (peça 56, TC nº 366/2011).

60. Consoante o exposto, conheço dos recursos ordinários e *ex officio* e determinando a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente feito, com o reconhecimento da prescrição quinquenal e afastamento das pretensões punitiva e ressarcitória constantes do acórdão recorrido, inclusive da multa e determinação de ressarcimento impostas. Em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, ficam aceitos todos os demais efeitos jurídicos e

financeiros, com a subsequente **EXTINÇÃO DO FEITO COM RELAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS E DEMAIS ENVOLVIDOS.**

61. Por fim, mantém-se o reconhecimento do caráter declaratório da decisão, exclusivamente para assegurar a eficácia do conteúdo orientador da Administração Pública, com enfoque pedagógico. Nesse sentido, **DETERMINO** o encaminhamento à Secretaria do Relatório, do Voto e da Decisão a ser deliberada em Plenário, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023,

62. Outrossim, acolho a proposta do Conselheiro João Antonio, a fim de que a Secretaria seja oficiada de imediato, para ciência da presente decisão que reconheceu a incidência da prescrição e afastou as pretensões punitiva e ressarcitória constantes do acórdão recorrido.

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

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/002550/2014**
Interessadas:	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e Associação Saúde da Família – ASF
Objeto:	Recurso Ordinário interposto pela Associação Saúde da Família (ASF). INSPEÇÃO. Denúncia Apócrifa sobre possíveis irregularidades cometidas no âmbito da ASF em Convênio com a SMS

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço do Recurso Ordinário.

Em preliminar, reconheço, de ofício, a incidência da prescrição quinquenal, apenas no viés ressarcitório, porque a multa foi recolhida aos cofres públicos, aplicando-se, no caso, o art. 882[12] do CC. Ressalvo que o reconhecimento da prescrição não atinge as medidas já iniciadas pela Pasta (cobrança da multa e apuração do valor a ser ressarcido).

No mérito, nego provimento ao Recurso.

TCM, 04 de fevereiro de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB

[12] **Art. 882.** "Não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita, ou cumprir obrigação judicialmente inexigível".

TC 2.550/2014

2º Julgado – 3.095ª Sessão Ordinária
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Opostos em face da decisão que conheceu da denúncia, aplicou multa e determinação por falhas na atuação da entidade conveniada e na fiscalização exercida pela Origem. SMS. 1. Inexiste omissão quanto ao delineamento da responsabilidade da Associação Saúde da Família. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado – 2.979ª Sessão Ordinária
INSPEÇÃO. SMS. Denúncia de possíveis irregularidades cometidas no âmbito da Associação Saúde da Família. Falhas na atuação da entidade conveniada e na fiscalização exercida pela Origem. CONHECIDA. MULTA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em sede de embargos de declaração, 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 conhecer dos embargos de declaração opostos, e, no mérito, por não haver omissão no Acórdão guerreado, em negar-lhes provimento, mantendo a decisão de fls. 274 dos autos, em sua inteireza, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício a embargante e a Origem.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, em atendimento à solicitação de informações para instrução do Inquérito Civil 732/14, que tramita perante a 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 24 de junho de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Associação Saúde da Família – ASF, em face do v. Acórdão de fls. 274, no qual foi concluído que a denúncia procedia e que a situação constatada era mais grave do que aquela noticiada inicialmente, considerando também os fatos apurados e comprovados na instrução processual, dando conta de falhas na atuação da Entidade Conveniada e da fiscalização que deveria ser exercida pela Origem.

Assim, por unanimidade, a Inspeção foi conhecida para fins de registro e aplicada a multa no valor de R$ 740,64 (setecentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos) à Associação Saúde da Família, em razão do descumprimento da previsão convenial. Ademais, também por unanimidade, decidiu o Pleno desta Corte determinar à Origem que tomasse as providências cabíveis para apurar o montante pago à empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda., com recursos públicos e, posteriormente, exigisse sua devolução ao Erário.

A Embargante sustenta haver omissão no acórdão recorrido no tocante ao apontamento de qualquer conduta dolosa que desabonasse a lisura e probidade do corpo diretivo da Entidade. Afirma que tão logo recebida a informação sobre a irregularidade das condutas do Coordenador Financeiro tomou as providências cabíveis e que o contrato não causou qualquer dano ao Erário, nem desvio de finalidade dos recursos públicos aplicados, já que os serviços de contabilidade foram prestados.

Remetidos os autos para análise da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria IV concluiu que os embargos de declaração apresentados não modificam as conclusões alcançadas nos autos e não são suficientes para afastar as determinações constantes no Acórdão de fls. 274.

Entende, ainda, não haver falta de clareza no julgado que caracterize obscuridade, contradição, omissão ou erro material, impondo-se, como consequência, a improcedência do recurso.

Em seguida, foi suscitada a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que emitiu parecer no qual opina pelo conhecimento dos embargos de declaração. Quanto ao mérito, assevera que o recurso não merece provimento, pois a conduta foi caracterizada e o seu liame com a Associação devidamente evidenciado. Ressalta, ainda, que o voto do Relator, com supedâneo nos achados da Auditoria, apontou a conduta e demonstrou o ato voluntário da diretoria da Associação em contratar a referida empresa cujo sócio era, ao mesmo tempo, Coordenador Financeiro da Associação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se no sentido de que os Embargos de Declaração aludidos deveriam ser conhecidos, eis que presentes seus requisitos de admissibilidade, não merecendo, o mérito, a mesma sorte, impondo-se seu não provimento, considerada a inexistência de obscuridade, contradição ou omissão na decisão recorrida.

Por força do estabelecido no artigo 35, inciso II, alínea a, do Regimento Interno desta Corte, determinei a remessa dos autos à manifestação da Secretaria Geral, que opinou pelo conhecimento dos embargos de declaração. No mérito, manifestou-se pela rejeição destes, diante da ausência de omissão que viesse a atingir o Acórdão proferido.

É o relatório.

VOTO

Primeiramente, **CONHEÇO** dos Embargos de Declaração opostos, vistos que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Quanto ao mérito, entendo que assiste razão aos Órgãos Técnicos no que tange à constatação de que não há omissão no v. Acórdão ora guerreado, uma vez que a responsabilidade da Embargante foi devidamente enfrentada pelo voto condutor.

Como exemplo, cite-se a passagem em que é apontado o dever de observar o regime jurídico de direito público, sobretudo em relação ao princípio constitucional da impessoalidade, na aplicação dos recursos recebidos da Municipalidade:

"Ressalte-se que embora a Associação Saúde da Família seja uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, qualificada como Organização Social, isso não a afasta da obrigação de observar o regime jurídico de

direito público na aplicação dos recursos recebidos da Administração Municipal, especialmente dos princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência".

Outro ponto relevante do voto, no que tange à caracterização da responsabilidade da Entidade Embargante, encontra-se no trecho em que se demonstra a não aplicação, ao caso em tela, de seu próprio Regulamento de Compras para a utilização de recursos públicos repassados pela Municipalidade. Se o Regulamento tivesse sido devidamente observado, a contratação não teria sido efetuada, em virtude da composição do quadro societário da empresa Softcontábil. Tal asserção constou do voto condutor da seguinte forma:

"Como no caso em tela a contratação da empresa Softcontábil não observou nenhum desses procedimentos, sendo até mesmo alegado pela Entidade Conveniada que desconhecia que seu empregado era sócio da empresa contratada, restou descumprida a cláusula convenial, por não aplicação do regulamento vigente. Além da responsabilidade da Entidade Conveniada [neste ponto], também é possível observar que houve falhas no acompanhamento das prestações de contas por parte da Secretaria Municipal da Saúde".

Ou seja, o julgado não é omisso quanto ao delineamento da responsabilidade da Associação Saúde da Família – ASF. Pelo contrário, esta resta claramente descrita, de forma a se negar o pleito deduzido pela Entidade Embargante.

Diante do exposto, **CONHEÇO** dos Embargos de Declaração opostos para, no mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, mantendo o v. Acórdão de fls. 274, em sua inteireza, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

INTIMEM-SE a Embargante e a Origem. **OFICIE-SE** ao Ministério Público com cópia deste Voto e do Acórdão resultante, em atendimento à solicitação de informações para instrução do Inquérito Civil 732/14, que tramita perante a 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

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

CONSIDERANDO que é lícito concluir que a denúncia procede e que a situação é ainda mais grave do que aquela noticiada inicialmente, considerando também os fatos apurados e comprovados na instrução processual, dando conta de falhas na atuação da entidade conveniada e da fiscalização que deveria ser exercida pela Origem,

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aplicar a multa no valor de R$ 740,64 (setecentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos) à Associação Saúde da Família, em razão do descumprimento da previsão convenial.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Origem que tome as providências cabíveis para apurar o montante pago à empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda., com recursos públicos e, posteriormente, exigir sua devolução ao erário.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a remessa de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta à solicitação de cópia do Acórdão prolatado nestes autos, a fim de instruir o Inquérito Civil 732/14, que tramita perante a 1ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Revisora, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de abril de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 72-002.550.14-32, instaurado a partir de denúncia recebida por esta Corte de Contas na qual consta que Ivan Gouveia Fini, Coordenador Financeiro da Associação Saúde da Família – ASF, que recebe recursos públicos para gerenciar unidades municipais de saúde, manteria vínculo com a Entidade como empregado celetista e, concomitantemente, como prestador de serviços, por meio da empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda.

A verificação inicial realizada pela Auditoria constatou que o Coordenador Financeiro da Entidade fundou a referida empresa em 23 de junho de 1997 e manteve-se como sócio desta até 12 de setembro de 2012, quando se retirou da sociedade.

A Auditoria considerou que a contratação da empresa Softcontábil, enquanto o Sr. Ivan Gouveia Fini exercia o cargo de Coordenador Financeiro da Entidade, sem prévia pesquisa de mercado e consequente verificação de sua vantajosidade, afronta os princípios da impessoalidade, da indisponibilidade do interesse público e da moralidade.

Entretanto, a Coordenadoria IV ressaltou que o contrato estava sendo executado e que seu objeto era pertinente às necessidades dos convênios firmados.

O parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou que eram necessárias mais informações sobre os vínculos mantidos pelo Sr. Ivan Gouveia Fini, concomitantemente, com a Associação Saúde da Família e a empresa Softcontábil, a fim de esclarecer se o contrato mantido com a empresa Softcontábil foi pago com recursos transferidos pela Municipalidade e quais foram os critérios de seleção da prestadora de serviços.

O Assessor Subchefe de Controle Externo acompanhou o parecer exarado, acrescentando apenas que a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos do Município transferidos a entidades privadas devem observar os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade, por força do previsto na Constituição Federal e no Decreto Municipal n.º 49.539/08, que disciplinava, à época, as transferências de recursos do Município de São Paulo mediante convênios.

A fim de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa, foram intimadas a Origem, o Ordenador de Despesas à época dos fatos, a Entidade Conveniada, o Coordenador Financeiro da Conveniada e a empresa Sofcontábil para se manifestarem nos autos.

A Origem prestou informações por meio de diversas unidades, divergindo as Coordenadorias Regionais de Saúde Centro-Oeste e Norte e o Núcleo Técnico de Prestação de Contas em relação à pertinência do uso dos recursos públicos para o pagamento da prestação de serviços contábeis. Enquanto as Coordenadorias consideram que a despesa não estaria prevista no Convênio, o Núcleo Técnico entende que o plano de trabalho é genérico e na rubrica “Serviços de Terceiros / Contratos Diversos” estaria contemplada a despesa. Não obstante a divergência, confirma-se que em todos convênios com a Associação Saúde da Família há despesas com a empresa Softcontábil, classificada como administrativas.

A Associação Saúde da Família – ASF apresentou defesa em que afirmou ter recebido cópia da denúncia encaminhada a este Tribunal de Contas e que, ato contínuo, o Coordenador Financeiro foi desligado dos quadros da Entidade. Assevera, ademais, que outros colaboradores da Entidade desconheciam o fato de que o Coordenador Financeiro era sócio da empresa contratada e que as evidências apontam que este teria se encarregado de todo o procedimento de contratação da empresa Softcontábil, afastando a hipótese de omissão ou desídia no trato da questão. Suscita a necessidade de delimitar a responsabilidade pelos fatos apurados e evitar uma indevida responsabilização objetiva. Informa que o *software* atendeu às necessidades da Entidade de gerenciamento de pagamentos e recebimentos à época, mas que se pretendia realizar sua substituição, contratando-se o sistema SAP, o que não se concretizou, em razão da instauração de Inquérito Civil pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital. Afirma, por derradeiro, que está aperfeiçoando seu controle interno e procedendo à revisão de seu Estatuto Social e dos Regulamentos de Admissão de Pessoal e Licitações e Contratos.

Ivan Gouveia Fini, ex-Coordenador Financeiro da Entidade Conveniada, manifestou-se afirmando que seu sócio na empresa Softcontábil, Pedro Herrera Carrenho, prestou serviços à Associação Saúde da Família no período de 1993 a 1997 e tornou a ser contador da Entidade em 2006, muito antes da contratação do software, em 2011. A referida contratação do software foi realizada com a finalidade de aprimorar a prestação de contas, permitindo que todos tivessem acesso às informações via *web*, mediante usuário e senha. Afirma, ainda, que prestava serviços à Associação Saúde da Família por meio de pessoa jurídica desde 1992, como coordenador financeiro, e que em 2001 foi contratado pelo regime celetista, no qual permaneceu até 2014, enquanto Pedro Herrera permaneceria como contador da Associação até à época em que foi apresentada a defesa. Confirma que foi signatário do contrato analisado, salientando, todavia, tê-lo feito com outro membro da Diretoria, já que eram necessárias pelo menos duas assinaturas da Diretoria para a validade dos instrumentos.

Pedro Herrera Carrenho, na qualidade de sócio da empresa Softcontábil, confirmou que ingressou na sociedade com Ivan Gouveia Fini em 2007, passando a emitir notas somente em julho de 2008. Afirma que entrou na sociedade para que pudesse emitir notas fiscais de sua prestação de serviços como contador da Entidade Conveniada, função que passou a desempenhar em 2006 e prosseguia exercendo até a época em que a defesa foi apresentada (novembro de 2014). Alega que além de técnico contábil é programador e que vem desenvolvendo o software *"Softcontábil"* há mais de 20 anos e que no período entre 2011 e 2014 várias melhorias foram implantadas no sistema, que permite segregar as prestações de contas de cada projeto gerenciado pela Entidade e acesso via internet de todos os dados. Traz aos autos cópia do Certificado de Registro de Marca da programação de software, sob o nome de Softcontábil, concedido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esta se manifestou no sentido de afirmar que as informações trazidas pelos interessados ratificam os apontamentos inicialmente realizados, salientando que os argumentos trazidos não suficientes a isentar a Entidade Coveniada de promover uma pesquisa de mercado prévia a suas contratações.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou parecer em que assevera que a contratação da empresa Softcontábil não poderia ter sido realizada, pelo fato de o Coordenador Financeiro da Entidade Conveniada figurar como sócio da referida empresa, o que fere o princípio da impessoalidade. Da mesma forma, na ausência de pesquisa de preços, não houve verificação da vantajosidade da contratação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou que a denúncia deveria ser considerada procedente, mas que a Administração havia tomado medidas para solucionar o problema junto às Coordenadorias de Saúde envolvidas. Ressalta que a Coordenadoria IV afirmou que o contrato estava sendo executado e que seu objeto era pertinente às necessidades dos convênios firmados entre a Entidade e a Secretaria Municipal de Saúde.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou que a inspeção encontra-se em condições de ser conhecida e que, conforme manifestações das áreas técnica e jurídica, é procedente a denúncia objeto de análise.

É o relatório.

V O T O

A hipótese suscitada pela denúncia apresentada a esta Corte era que o Coordenador Financeiro da Associação Saúde da Família, entidade que mantém convênios com a Municipalidade na área da saúde, haveria contratado o fornecimento de um programa de computador denominado “Softcontábil” com uma empresa de sua propriedade, fazendo com que recebesse remuneração como um empregado pelo regime de celetista e também pelo contrato referido.

Tais fatos foram amplamente comprovados pela verificação empreendida pela Auditoria, que constatou que Ivan Fini Gouveia, à época Coordenador Financeiro da Entidade Conveniada, era realmente sócio da empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda., quando esta foi contratada pela Entidade Conveniada. O trabalho da Auditoria ainda logrou demonstrar que os fatos não se restringiam à pessoa do ex-Coordenador Financeiro da Entidade, pois o sócio deste na empresa contratada era Pedro Herrera Carrenho, que também prestava serviços terceirizados à Associação Saúde da Família na qualidade de contador.

Ou seja, a empresa Softcontábil era de propriedade de dois colaboradores da Entidade Conveniada, Ivan Fini Gouveia e Pedro Herrera Carrenho. Verifica-se, ainda, que o contrato com a empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda. possuía dois objetos: a cessão das licenças do software, como narrado na denúncia, e os serviços de contabilidade de Pedro Herrera Carrenho, anteriormente prestados por meio de outra pessoa jurídica.

Ainda por ocasião da apuração dos fatos constantes da denúncia, a Auditoria constatou que o contrato analisado é datado de 2011, sendo que, desde 2008, eram apresentadas notas fiscais da empresa Softcontábil nas prestações de contas, sem que, contudo, houvesse um contrato formalizado pelas partes. Ou seja, entre 2008 e 2011, os recursos públicos remuneraram uma prestação de serviços de pessoas ligadas vinculadas à Entidade Conveniada sem sequer um lastro por instrumento contratual.

A instrução processual revelou tal realidade por meio de documentos colhidos, o que não foi, em momento algum, refutado ou negado pelas manifestações dos interessados referidos, pois todos se manifestaram nos autos admitindo os fatos. A Associação Saúde da Família buscou restringir sua responsabilidade, alegando que os fatos somente seriam de conhecimento do Coordenador Financeiro, que teria sido demitido quando do recebimento de denúncia de idêntico teor à constante dos autos. Da mesma forma, Ivan Fini Gouveia e Pedro Herrera Carrenho trouxeram justificativas que consideravam sustentar a licitude dos atos praticados, admitindo-os na integralidade.

Dirimida, portanto, a questão fática, resta verificar se há irregularidade nas condutas que deram azo à contratação ora examinada.

No que tange à seara da regularidade da contratação, há que se considerar, como premissa, que os pagamentos realizados pela Associação Saúde da Família à empresa Softcontábil foram efetuados com recursos públicos, o que está sobejamente demonstrado nos autos, pois em todos os convênios então vigentes examinados pela Auditoria havia pagamentos, representados por notas fiscais, nas prestações de contas respectivas. Ou seja, a empresa Softcontábil foi remunerada com dinheiro público, incidindo regime jurídico próprio, diverso daquele que seria aplicável caso a Entidade Conveniada empregasse recursos particulares para pagar a prestação de serviços em comento.

Ressalte-se que embora a Associação Saúde da Família seja uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, qualificada como Organização Social, isso não a afasta da obrigação de observar o regime jurídico de direito público na aplicação dos recursos recebidos da Administração Municipal, especialmente dos princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência.

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADIN nº 1.923/DF, em que foi assentado que as Organizações Sociais não são

submetidas à Lei de Licitações, mas que devem observar parâmetros de contratação estipulados em regulamentos, a fim de que sejam respeitados os princípios da Administração que são plenamente incidentes sobre qualquer despesa efetuada com dinheiro público, ainda que por meio de um ente privado, como a Organização Social. [1]

No caso em tela, a contratação efetuada pela Conveniada, por meio de empregado celetista constante de seus quadros, que ocupava a posição de Coordenador Financeiro, figurando, portanto, ao mesmo tempo, na contratação em questão, como um dos representantes legais da Entidade Conveniada, contratante, e como beneficiário e contratado, pois era concomitantemente sócio da empresa contratada, não respeitou, em momento algum, regras objetivas e impessoais para a realização do gasto de dinheiro público.

Muito embora bastasse a inobservância dos princípios constitucionais para a caracterização da irregularidade, no caso em tela, também há violação de normas infraconstitucionais e dos próprios termos conveniais em que houve pagamento, com recursos públicos, do contrato firmado entre a Associação Saúde da Família e a empresa Softcontábil.

Todos os convênios em que foram utilizados recursos municipais para pagamento da empresa Softcontábil, arrolados pelo relatório de Auditoria (fls. 66) possuíam cláusula que estabelecia a obrigação de observância, pela Conveniada, do Regulamento de Compras na utilização de recursos públicos repassados para aquisição de materiais permanentes, contratação de serviços e obras de engenharia.

O Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços constava em anexo aos convênios firmados, com texto padronizado pela Secretaria Municipal de Saúde, que previa, nos artigos 7.º e 8.º, a seleção de fornecedores pelas modalidades pedido de cotação e coleta de preços.

Como no caso em tela a contratação da empresa Softcontábil não observou nenhum desses procedimentos, sendo até mesmo alegado pela Entidade Conveniada que desconhecia que seu empregado era sócio da empresa contratada, restou descumprida a cláusula convenial, por não aplicação do regulamento vigente.

Além da responsabilidade da Entidade Conveniada, também é possível observar que houve falhas no acompanhamento das prestações de contas por parte da Secretaria Municipal de Saúde. Embora não fosse exigível que a Origem cruzasse a folha de pagamento da Conveniada com o quadro societário da empresa contratadas, cujas notas foram apresentadas na prestação de contas, era dever da Secretaria Municipal da Saúde fazer uma confrontação

[1] ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.

entre as notas fiscais recebidas e os contratos de prestação de serviços que as lastreassem.

Todos os convênios examinados neste processo, em que houve pagamentos para a empresa Softcontábil, foram firmados sob a égide da Portaria n.º 498/08-SMS.G, que dispõe sobre procedimentos de controle dos recursos utilizados no desenvolvimento da Estratégia Saúde da Família. O art. 2.º, inciso IV, alínea b, da referida portaria determina que sejam apresentados na prestação de contas os contratos de serviços de terceiros, o que não ocorreu no caso em tela.

Isso não foi objeto de qualquer indagação por parte da Origem, que não exigiu tal documentação. Certamente, caso não tivesse havido a omissão da Administração, no mínimo haveria a glosa da despesa, já que entre 2008 e 2011 as despesas eram realizadas sem qualquer sustentação contratual. Assim, a inércia, durante três anos, da Secretaria Municipal de Saúde, contribuiu para a consolidação de uma situação irregular. Também não consta dos autos que esse contrato tenha sido apresentado em 2011, quando foi finalmente formalizado, perdurando, ainda mais, a situação irregular, já que ao que consta dos autos, embora Ivan Gouveia Fini tenha sido demitido quando do conhecimento da denúncia pela Entidade, Pedro Herrera Carrenho continuou prestando serviços como contador pelo menos até 2014, conforme sua própria manifestação nos autos.

Portanto, com tais elementos, é lícito concluir que a denúncia procede e que a situação é ainda mais grave do que aquela noticiada inicialmente, considerando os fatos apurados e comprovados na instrução processual, dando conta de falhas na atuação da Entidade Conveniada e da fiscalização que deveria ser exercida pela Origem.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da inspeção realizada para fins de registro. **APLICO** à Associação Saúde da Família, em razão do descumprimento da previsão convenial, a multa no valor de R$ 740,64. **DETERMINO** à Origem que tome as providências cabíveis para apurar o montante pago à empresa Softcontábil Comércio, Serviços e Sistemas de Informática Ltda., com recursos públicos, e, posteriormente, exigir sua devolução ao Erário.

OFICIE-SE ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta à solicitação de cópia da decisão prolatada nestes autos, a fim de instruir o Inquérito Civil n.º 732/14, que tramita perante a 1ª. Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.