III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-267/2025

Processo	-	TC/003241/2007
Recorrente	-	Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão de 26/08/2021 – Secretaria Municipal da Saúde e Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM – Acompanhamento – Execução do convênio – Verificar a regularidade do Convênio 10/2006/SMS.G/PSF (TAs 01/2006, 02/2006, 03/2006, 04/2006, 05/2006, 06/2006, 07/2006, 08/2006, 09/2007, 10/2007, 11/2007 e 12/2007), cujo objeto é o desenvolvimento e o aprimoramento do Programa Saúde da Família no Município de São Paulo, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes no Plano de Trabalho

3.364ª Sessão Ordinária

RECURSO. SMS. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. PRESCRIÇÃO. FUNÇÃO PEDAGÓGICA. 1. Reconhecida a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Art. 2º, art. 5º, II e IV, § 2º e art. 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. Manutenção do reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. CONHECIDO. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao instrumento objeto desta ação. Art. 13, Res. TCMSP 10/23. 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, representando a Casa de Saúde Santa Marcelina, o advogado Daniel Gabrilli de Godoy, OABSP 235505, nos termos do art. 164 do RITCMSP.

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 estão presentes os requisitos de admissibilidade, e em reconhecer a ocorrência da prescrição.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, em aplicar de ofício a Resolução TCMSP 10/2023, no presente feito, para, reconhecendo a prescrição quinquenal, conforme art. 2º, *caput* c/c art. 5º e art. 6º da citada norma, julgar extinto o processo, nos termos do art. 12, parágrafo único da mesma norma.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, em aceitar todos os efeitos jurídicos e financeiros com relação aos responsáveis e demais envolvidos e em reconhecer o conteúdo declaratório da irregularidade, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, reconheceu, em sede preliminar, a ocorrência da prescrição, apenas sob os vieses punitivo e ressarcitório, mas, restando preservada a função declaratória do provimento de mérito, negou provimento ao recurso, mantendo o aresto de 1ª instância pela irregularidade da execução, no período auditado.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a emissão de ofício à Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM, acompanhado de cópias do relatório e voto do Relator, da declaração de voto e deste Acórdão, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução TCMSP 10/2023.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2025.

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

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/003241/2007 – **Recurso** da Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM interposto em face do Acórdão de 26/8/2021 – Secretaria Municipal da Saúde e Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM – Acompanhamento – Execução Contratual – Verificar a regularidade do Convênio 10/2006/SMS.G/PSF (TAs 01/2006, 02/2006, 03/2006, 04/2006, 05/2006, 06/2006, 07/2006, 08/2006, 09/2007, 10/2007, 11/2007 e 12/2007), cujo objeto é o desenvolvimento e o aprimoramento do Programa Saúde da Família no Município de São Paulo, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes no Plano de Trabalho (JT)

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO Nº 10/SMS/2006. RECURSO ORDINÁRIO. 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 art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 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 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. 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 ao instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

Relatório

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Casa de Saúde Santa Marcelina à peça 33, tendo em vista o v. Acórdão prolatado na 3.169ª Sessão Ordinária, realizada em 25/08/2021 (peça 19), que julgou irregular a execução contratual no período auditado, deixando de reconhecer aos efeitos financeiros produzidos, com determinação à Origem quanto às recomendações feitas pela Auditoria (5.1 a 5.3 e 5.6 a 5.13).

Sobre as razões recursais, a Auditoria (peça 42) e a Assessoria Jurídica (peças 44/45) manifestaram-se pela manutenção do julgado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal destacou, em seu parecer: (i) o fato de que os serviços foram efetivamente prestados; (ii) que não foi identificado indícios de dolo ou má-fé; (iii) a circunstância de que os atos foram praticados há mais de 15 (quinze) anos. Ao final, requereu o provimento ao recurso interposto, seja para modificar integralmente o V. Acórdão prolatado, ou, ao menos, para que o mesmo seja modificado parcialmente, com a aceitação dos efeitos financeiros decorrentes da execução aqui analisada (peça 51).

A Secretaria Geral opinou pela admissibilidade do recurso voluntário e, no mérito, pelo acolhimento da preliminar de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. Caso superado, opinou pelo provimento do recurso para modificar integralmente o V. Acórdão prolatado, ou, ao menos, para aceitar os efeitos financeiros decorrentes da execução (peça 53).

Após, a instrução processual foi reaberta para fins de análise da aplicabilidade da Resolução nº 10/2023 ao presente caso.

A Assessoria Jurídica (AJ) concluiu pela incidência da prescrição quinquenal das pretensões punitivas e ressarcitórias (Peça 66).

Em nova manifestação, a Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, apenas registrou que nada tem a opor quanto ao reconhecimento da prescrição (Peça 68).

A **Secretaria Geral (SG)** corroborou a manifestação pretérita da AJ (peça 69), que anotou que:

> *"(...) entre o marco interruptivo da prescrição consubstanciado na manifestação da Auditoria após defesa das partes (análise da Auditoria firmada em 30/01/2009 pela Sra. Coordenadora da C-IV, conforme fls. 1612 dos autos físicos, correspondendo à Peça 12, página 123) e a prolação do V. Acórdão em 25/08/2021 (peça 19), decorreram-se mais de 5 anos, mostrando-se possível o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento disciplinadas pela aludida Resolução nº 10/2023* (...)".

Assim, de fato, é possível concluir no caso concreto pelo transcurso de mais de 5 anos desde o último marco interruptivo, bem como que as pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pela prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023.

Esse é o breve relato. Pois bem.

Os autos encontram-se devidamente instruídos, com manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal e da Origem.

VOTO

01. Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Casa de Saúde Santa Marcelina à peça 33, tendo em vista o v. Acórdão prolatado na 3.169ª Sessão Ordinária, realizada em 25/08/2021 (peça 19), que julgou irregular a execução contratual no período auditado, deixando de reconhecer aos efeitos financeiros produzidos, com determinação à Origem quanto às recomendações feitas pela Auditoria (5.1 a 5.3 e 5.6 a 5.13).

I – HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

02. 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]

03. 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]

04. 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:

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

5. 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 quinquenal 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).

6. Este posicionamento, inclusive já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal na época:

---

[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

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

> "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)

7. Não obstante este entendimento, interessante pontuar que o TCU, no art. 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.

8. 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.

> "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)

9. 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 especifica:

> "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)

10. 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.

11. O § 5º, do art. 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)

12. 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.)

13. Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria, decidiu que a disposição final do §5º, do art. 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.

14. 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:

---

[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

> "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)

15. 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.)

16. 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.)

17. Este entendimento não pode se manter, todavia, após a decisão concretizada no tema 899.

18. 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.)

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

20. 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 prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto

---

[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 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)

ressarcitórias, seria regida observando o disposto no paradigma da Lei Federal nº 9.873/99 por analogia.

21. 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 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)

22. 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, levandose 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)

23. 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)

24. Perante esta consolidação do 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.

25. 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.

26. 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.

27. Citada Resolução desta Corte de Contas Municipal acompanha o modelo da Resolução do TCU e o entendimento do STF ao expor em seu art. 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."

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

29. Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dada a natureza de matéria de ordem pública da prescrição, exceto os que já estão transitados em julgado (regra do art. 17 da Resolução TCMSP nº 10/2023), de acordo com o que já firmou a jurisprudência do TCU:

> "O fato de o responsável ter suscitado a ocorrência de prescrição apenas em sede de embargos de declaração não impede o TCU de examiná-la, uma vez que, por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição deve ser aferida em todos os processos em tramitação no TCU, à exceção daqueles já remetidos aos órgãos ou entidades competentes para cobrança judicial (art. 10 da Resolução TCU 344/2022) ou para os quais já tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação da mencionada resolução (art. 18)." (Acórdão 23/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

30. 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)

31. Feitas estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas, podemos ponderar sua aplicação e efeitos no presente caso.

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

32. Inicialmente, ressalto as manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral que, ao analisarem os marcos prescricionais previstos na Resolução nº 10, de 2023, reconheceram o transcurso de mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias foram

fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal no caso em exame, nos termos do art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução TCMSP nº 10/2023 (peça 69).

33. 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.

34. 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.

35. 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 deste ano 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)

36. 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.

37. 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."

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. 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."

43. 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.

44. 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.)

45. 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.

46. Conforme explicitado anteriormente, o reconhecimento da prescrição no presente caso decorre do reconhecimento da repercussão da irregularidade do ajuste na esfera jurídica dos responsáveis e envolvidos, fazendo-se necessária, ante à manutenção da irregularidade para fins de reorientação da Administração Pública, a previsão expressa de quais são os efeitos da decisão em relação aos demais envolvidos, como expressão do princípio da segurança jurídica.

47. 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]

48. 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.

49. Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila que *"a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente*

---

[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.

aplicáveis a atos ou fatos ***e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada"***.[10]

50. 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.

51. 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]

52. 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 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)

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

---

[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.

"**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).

54. Consoante o exposto, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário, posto que presentes os requisitos de admissibilidade.

55. Determino, de ofício, a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente feito, com o reconhecimento da prescrição quinquenal, conforme art. 2º, caput c/c art. 5º e art. 6º da citada norma, e, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, afirmando a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros com relação aos responsáveis e demais envolvidos, **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

56. Fica preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. 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.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/003241/2007**
Interessadas:	SMS e a CASA DE SAUDE SANTA MARCELINA
Objeto:	RECURSO ORDINÁRIO – Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM – Exame da regularidade da prestação de contas relativas ao Convênio nº. 10/2006 firmado entre a SMS e a CASA DE SAUDE SANTA MARCELINA para o desenvolvimento e aprimoramento do Programa Saúde da Família no Município de São Paulo, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes do Plano de Trabalho
Relator:	Conselheiro Eduardo Tuma
Revisor:	Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

De antemão, com fulcro nos pareceres da AJ e SG e em harmonia às balizas expostas no âmbito do TC/002759/2006, reconheço em sede preliminar a ocorrência da prescrição nestes autos, contudo, apenas sob os vieses punitivo e ressarcitório, restando preservada a função declaratória do provimento de mérito dos julgados nos Tribunais de Contas, razão pela qual considero necessário prosseguir e adentrar na análise do mérito, o que faço na sequência. Destarte, conheço do Recurso Ordinário interposto pela Entidade e NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo-se o aresto de 1ª instância pela irregularidade da execução, no período auditado

TCM, 30 de abril de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

ATHSC/RB.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

IV – ACÓRDÃO

Processo - TC/003241/2007
(Tramita em conjunto com o TC/003988/2006)
Convenentes - Secretaria Municipal da Saúde e Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM
Acompanhamento da execução do Convênio 10/2006/SMS.G/PSF (TAs 01/2006, 02/2006, 03/2006, 04/2006, 05/2006, 06/2006, 07/2006, 08/2006, 09/2007, 10/2007, 11/2007 e 12/2007)
Objeto - Verificar a regularidade do convênio, cujo objeto é o desenvolvimento e o aprimoramento do Programa Saúde da Família, no Município de São Paulo, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes no Plano de Trabalho

3.169ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Desenvolvimento e aprimoramento do Programa de Saúde da Família. 1. Inobservância de cláusulas dispostas pelo convênio, e pela Portaria 2.069/03. 2. Recorrentes atrasos da Entidade na prestação de contas dos convênios. 3. Elevados valores de despesas consideradas impróprias. 4. Divergências apuradas no saldo em confronto com os extratos bancários. IRREGULAR. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. DETERMINAÇÕES. 1. Devolver ou descontar em futuros repasses os valores excedentes. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os TC/003988/2006 e TC/003241/2007, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, diante dos aspectos de irregularidade que revelam a ocorrência de uma série de anomalias relacionadas ao próprio cumprimento e não observância de cláusulas dispostas pelo convênio, e mesmo pela Portaria 2.069/03 então em vigor, em julgar irregular a execução, no período auditado.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA, consoante declaração de voto apresentada, em deixar de reconhecer aos efeitos financeiros produzidos, tendo presentes as graves

constatações feitas pela Auditoria relacionadas aos recorrentes atrasos da Entidade na prestação de contas dos convênios à Secretaria Municipal da Saúde, à época dos fatos, somados aos elevados valores de despesas consideradas impróprias, e diante das divergências no saldo apuradas em confronto com os extratos bancários.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos – consoante proposta do Conselheiro EDUARDO TUMA –, em acolher como determinações à Origem as recomendações feitas pela Auditoria (5.1 a 5.3 e 5.6 a 5.13), com destaque para a constante do item 5.12 no sentido de "Solicitar a devolução, ou descontar de futuros repasses, o valor excedente de R$ 12.007.103,67 (doze milhões, sete mil, cento e três reais e sessenta e sete centavos)".

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, que, nos termos de sua declaração de voto apresentada, aceitou os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, em atenção aos ofícios endereçados a este Tribunal e juntados aos autos, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao nobre ex-Vereador Carlos Neder, com cópia deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator
DOMINGOS DISSEI – Revisor, com declaração de voto
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com declaração de voto

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/003988/2006**
Origem: Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Interessado: Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM
Objeto: CONVÊNIO E TERMOS ADITIVOS – Desenvolvimento e aprimoramento do Programa Saúde da Família no Município de São Paulo

Processo: **TC/003241/2007**
Origem: Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Interessado: Casa de Saúde Santa Marcelina – CSSM
Objeto: EXECUÇÃO PARCIAL – Verificar a regularidade das prestações de contas relativas ao Convênio n° 10/2006, firmado entre a SMS e a Casa de Saúde Santa Marcelina, para o desenvolvimento e aprimoramento do Programa Saúde da Família no Município de São Paulo, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes do plano de trabalho (valor estimado: R$ 50 milhões)

CONVÊNIO E TERMOS ADITIVOS – PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA – FALHAS FORMAIS – PRECEDENTES. Relevação. Acolhimento dos atos. EXECUÇÃO PARCIAL – IRREGULARIDADES – DESCUMPRIMENTO DAS CLÁUSULAS DO CONVÊNIO E DA PORTARIA APLICÁVEL. Não acolhimento da execução, com aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais produzidos.

Egrégio Plenário

Trata-se, no **TC/003988/2006**, do exame do Termo de Convênio n° 10/2006-SMS.G/PSF e dos Termos de Aditamento n°s. 001/2006, 002/2006, 003/2006, 004/2006, 005/2006, 006/2006, 007/2006, 008/2006, 009/2007, 010/2007, 011/2007 e 012/2007, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina para continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família. No **TC/003241/2007** examina-se a regularidade das prestações de contas do referido Convênio, com ênfase na documentação de suporte, bem como a realização das ações constantes do Plano de Trabalho.

O TA n° 001 objetivou a liberação de recursos relativos ao mês de janeiro de 2006; o TA n° 002, a liberação de recursos para os meses de fevereiro, março e abril; o TA n° 003, a liberação de recursos para os meses de maio, junho e julho; o TA n° 004, a liberação de recursos, da ordem de R$ 31.522,94, para o custeio da aquisição de materiais de natureza permanente para compor o mobiliário da Unidade Básica de Saúde (UBS) Recanto Verde do Sol; o TA n° 005, a liberação de R$ 7.867.999,65 para o custeio da aquisição das atividades do Programa Saúde da Família – PSF; o TA n° 006, a liberação de recursos para o mês de setembro de 2006 e a rerratificação do TA n° 003/2006, para fazer constar que o correto valor total do repasse ocorrido no mês de junho foi no montante de R$ 7.857.348,03 e não como constou; o TA n° 007, a liberação de recursos para o mês de outubro de 2006; o TA n° 008, a liberação de recursos para o mês de novembro de 2006; o TA n° 009, a liberação de recursos, da ordem de R$ 8.092.242,57, e a prorrogação por mais 3 (três) meses a partir de 1° de janeiro de 2007, bem como a liberação do

valor de R$ 25.471.374,47 e a prorrogação por mais 3 (três) meses a partir de 1° de abril de 2007 e liberação do valor de R$ 19.463.351,48; o TA n° 010, a prorrogação por 1 (um) mês a contar de 1° de julho de 2007 e a liberação de recursos relativos ao mês de julho de 2007; o TA n° 011, a prorrogação por 2 (dois) meses a contar de 1° de agosto de 2007 e a liberação de recursos para os meses de agosto e setembro de 2007; e o TA n° 012, para consignar novo Plano de Trabalho a partir de 1° de março de 2007, com seus valores reduzidos, tendo em vista a exclusão de duas Supervisões de Saúde (Cidade Tiradentes e Guaianases), que foram vinculadas à Organização Social da Microrregião.

Os Relatórios da Auditoria constantes do **TC/003988/2006** apontaram: a) Termo de Convênio (fls. 167 e 168): regular, com ressalva em relação ao atraso na publicação do ajuste; b) TA n° 001 (fls. 169/171): irregular, por atraso na publicação, classificação errônea do Elemento de Despesa na Nota de Empenho, intempestividade do despacho autorizatório; c) TA n° 002 (fls. 172 e 173): irregular, por atraso na publicação, intempestividade do despacho autorizatório e da Nota de Empenho; d) TA n° 003 (fls. 174/176) e e) TA n° 004 (fls. 177/179): regulares, com ressalva em relação ao atraso na publicação.

Às fls. 511, novamente se posiciona a AUD para esclarecer que, em virtude do Acompanhamento do Convênio referente ao período de janeiro de 2006 a junho de 2007, objeto do TC n° 3.241.07-14, houve a junção, ao presente TC, dos Termos Aditivos n°s 005 a 012, cujos Relatórios de análise apontaram: TAs n°s 005/2006, 010/2007 e 012/2007: formalmente regulares; TAs n°s 006/2006, 008/2007 e 009/2007: formalmente irregulares, em face da intempestividade do despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho; TA n° 007/2006: formalmente irregular, em face da intempestividade do despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho e da não apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS válido à época da lavratura do ajuste; TA n° 011/2007: formalmente regular, com ressalvas pela não apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS válido à época da lavratura do ajuste.

Oficiada, num primeiro momento, acerca dos apontamentos relativos aos TAs 1 a 4/2006, a Origem trouxe aos autos os esclarecimentos e justificativas de fls. 183 e 184, sustentando a natureza formal das falhas e explicando que, com relação à errônea classificação da Nota de Empenho, a Coordenadoria Financeira e Orçamentária da Pasta informou ter adotado todas as providências necessárias para evitar esse tipo de equívoco, o que de fato não se repetiu posteriormente. Com relação à intempestividade da Nota de Empenho, informou que os convênios firmados se baseiam em repasses mensais para suprir as despesas do mês em referência.

A Auditoria, às fls. 202 e 203, após proceder ao exame da execução contábil do convênio, pôde verificar que a Unidade procedeu à execução orçamentária, fazendo o empenhamento dos recursos suficientes para as despesas realizadas mensalmente. Assim, com base nos exames e nas justificativas apresentadas, entendeu que as infringências aos artigos 60 e 61 da Lei Federal n° 4.320/64, quando da assinatura do Convênio, possam ser relevadas.

Novamente oficiada, a Origem encaminhou os documentos de fls. 555/557, acerca dos quais a AUD, fls. 564 e 564v°, entendeu que, apesar do lapso da Administração, na não juntada do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS, a entidade conveniada se encontrava formalmente regular. Acerca das infringências aos artigos 60 e 61 da Lei Federal n° 4.320/64, observou que a Origem não se manifestou. Assim, ratificou suas conclusões precedentes.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 567/577, concluiu que o Termo de Convênio e, por acessoriedade, também os TAs, se encontram irregulares, ante a ausência de

chamamento público prévio à celebração do ajuste. Considerou, ainda, que os valores não estão justificados nos autos e que, apesar de presente o cronograma de desembolso do Plano de Trabalho, não é possível entender como são calculados os valores despendidos pela convenente, bem como apontou a ausência de metas claramente definidas no Plano de Trabalho e de descrição precisa dos serviços. Anotou que o Convênio analisado consiste num simples repasse de recursos para a conveniada, sem que esta demonstre a parcela em que também contribuiria para alcançar o objeto almejado. Por outro lado, considerou irregular a Cláusula Treze, § 3°, do Termo de Convênio, uma vez que o convênio, pela sua essência, pode ser rescindido a qualquer momento, sendo que incluir a necessidade de indenizar a conveniada impõe inaceitável ônus à convenente que se valer de tal prerrogativa, o que é agravado pelo fato de inexistir cláusula similar em benefício da convenente. Concluiu que a publicação "por omissão" do Termo de Convênio, realizada três meses depois de firmado o ajuste, também compromete a sua regularidade. Destacou que os Termos de Aditamento, em sua quase totalidade, foram celebrados de modo a retroagir os seus efeitos, e que o TA de n° 009/2007 foi firmado quando o Convênio já se encontrava extinto, sendo o mesmo equívoco realizado em relação ao TA n° 011/2007. Opinou, assim, pela irregularidade de todos os atos examinados.

Oficiadas e intimadas, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou a defesa de fls. 661/674 e a entidade conveniada a defesa de fls. 650/659. Quanto aos ordenadores da despesa em relação aos respectivos TAs, embora intimados, a única defesa apresentada o foi por intermédio do Sr. Ricardo Cury, às fls. 675/687, tratando-se de cópia xerográfica da defesa da SMS, acrescida de documento referente ao informado óbito da Sra. Maria Cristina Faria da Silva Cury, ordenadora da despesa relativamente ao Termo de Convênio.

Sustentou a defesa da Origem que os Termos Aditivos 01/2006, 02/2006, 06/2006, 07/2006, 08/2006 e 09/2007 devem ser acolhidos, visto que precedidos do despacho que autorizou a celebração do Convênio em questão (empenho de despesa), proferido em 29/12/05, portanto, antes da realização das respectivas despesas. Afirmou que a intempestividade na emissão da nota de empenho não acarretou nenhum prejuízo ao erário, tendo em vista que todas as notas foram emitidas antes do adimplemento da obrigação, não se justificando, portanto, negar-se efeito ao ajuste. Nesse aspecto, destacou trecho da decisão deste E. Tribunal, proferida nos autos do TC/001217/2007, que decidiu que, "embora as Notas de Empenho tenham sido emitidas extemporaneamente, os valores empenhados eram suficientes para suportar a despesa estabelecida por meio do Plano de Trabalho". Quanto à falta de juntada aos autos da referida certidão no momento da celebração dos Termos Aditivos nºs 07/2006 e 11/2008, salientou que a irregularidade apontada não caracteriza motivo suficiente para invalidar o ajuste, considerando que os documentos anexados (fls. 672/674) demonstram que a situação fiscal da Conveniada encontrava-se plenamente regular, não havendo, portanto, que se falar em infringência ao ordenamento jurídico, tratando-se de mera irregularidade formal, que nenhum prejuízo acarretou à Administração.

A Casa de Saúde Santa Marcelina aduziu que, com relação à sua regularidade fiscal, ao contrário do asseverado no parecer, o Histórico do Empregador (fl. 556) emitido pela Caixa Econômica Federal, gestora do FGTS, corrobora a regularidade da entidade no período de dezembro/2005 a março/2008. Esclarece que o lapso de um ou dois dias entre um período e outro de validade da Certidão de Regularidade Fiscal – CRF se deve ao fato de que a Caixa Econômica Federal leva alguns dias para análise e emissão da Certidão, o que de modo algum revela irregularidade, ainda mais se considerado que os depósitos são mensais.

As conclusões da AUD, na manifestação de fls. 690/691e v°, foram no sentido da relevação (***i***) *das* infringências relacionadas ao atraso na publicação verificada no Termo de Convênio e nos TAs 01/2006, 02/2006, 03/2006 e 04/2006, tendo em vista os acórdãos exarados nos TC/000233/2005 e TC/003561/2002, que por unanimidade relevaram a falha referente à publicação extemporânea do instrumento, (***ii***) das infringências aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87, considerando não ser o convênio uma contraprestação de serviços, diferentemente da relação contratual, bem como pelo fato de que o gasto efetuado pela conveniada deve ser objeto de prestação de contas à Administração Pública. Considerou, ademais, que, nos acompanhamentos realizados nos convênios formalizados pela SMS, as entidades conveniadas recebem recursos acima dos valores efetivamente gastos, havendo algumas sobras de recursos financeiros, sendo que a irregularidade apontada não se materializa quando da execução do convênio, visto que a emissão do empenho previamente à data do repasse do recurso financeiro é suficiente para não configurar realização de despesas sem o devido empenho; relativamente às certidões do FGTS, considerando que estas foram emitidas nos dias seguintes à assinatura dos TAs 07/2006 e 11/2007, e apesar do lapso de apenas um dia, entendeu que a falha também possa ser relevada, alertando-se a Origem para que, em casos futuros, exija que a conveniada mantenha em dia as Certidões que comprovem a regularidade junto ao FGTS. Concluiu, pois, que as falhas formais apontadas são passíveis de relevação quanto ao aspecto contábil/orçamentário e legislação vigente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, nos pareceres de fls. 694/702, manteve sua conclusão precedente pelo não acolhimento dos ajustes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 704/709, antes de sua manifestação conclusiva, requereu nova ciência da Origem, com encaminhamento de cópias dos pareceres da Coordenadoria IV e da AJCE, propondo também o encaminhamento à Origem dos quesitos formulados, pleito indeferido por este Relator, consoante despacho de fls. 710.

No pronunciamento de fls. 711/716, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos instrumentos examinados, mediante relevação ou convalidação das impropriedades formais indicadas, ou, sucessivamente, o acolhimento dos efeitos financeiros produzidos pelos ajustes.

A Secretaria-Geral, fls. 724/732, ante as irregularidades constatadas, opinou pelo não acolhimento dos ajustes examinados.

Relativamente ao **TC/003241/2007**, cujo objeto é o exame da regularidade da prestação de contas relativas ao Convênio n° 10/2006, a Auditoria, no Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual constante de fls. 913/969, pronunciou-se no sentido de que o Convênio, com valor empenhado de **R$ 138.712.826,49** e pago de **R$ 130.003.583,30**, referente ao período de 02 de janeiro de 2006 a 30 de junho de 2007, não atendeu ao objetivo pelo qual foi firmado e sua execução encontrava-se irregular, devido às seguintes constatações, as quais deram ensejo a 13 (treze) Recomendações:

1 - Quanto à gestão do Convênio:

A Casa de Saúde Santa Marcelina trabalhou, na Coordenadoria Leste, com 129 (cento e vinte e nove) equipes PSF, 39 (trinta e nove) a menos do que o previsto no Plano de Trabalho, atendendo nessa Coordenadoria 73,53% da população prevista, motivo da **Recomendação nº 5.1**.

Em junho/2007, a parceira dispunha de um total de 129 (cento e vinte e nove) equipes PSF, ou seja, apenas 75,88% do plano proposto (de 170 equipes PSF) estava sendo atendido, motivo da **Recomendação nº 5.1**.

A produção das 3 (três) categorias profissionais analisadas, médico, enfermeiro e agente comunitário, na data base junho/2007, estava abaixo do estipulado no Documento Norteador, motivo da **Recomendação nº 5.2**.

2 - Quanto aos repasses e às prestações de contas:

A Conveniada não elaborou a prestação de contas final do Convênio anterior, de nº 39/2004, em desacordo com o § 5º do artigo 28, da Instrução Normativa STN nº 01/97, motivo da **Recomendação nº 5.4**.

A Casa de Saúde Santa Marcelina vem prestando contas com atraso e não devolve os excedentes, em desacordo com a Cláusula Sétima, item VIII, do Convênio nº 010/2006 e o artigo 2º, inciso II, da Portaria nº 2.069/03, motivo da **Recomendação nº 5.5.**

A Conveniada possui duas contas bancárias, uma para o recebimento dos repasses e outra para o pagamento de despesas, infringindo o artigo 1º da Portaria nº 2069/03 – SMS e o § 1º da Cláusula Quinta do Convênio, motivo das **Recomendações nº 5.6** e **5.7**.

A Coordenadoria Financeira Orçamentária da SMS não analisou as Prestações de Contas, em desacordo com o contido no Documento Norteador "Gerenciamento e Administração dos Recursos Financeiros do PSF/Convênios", motivo da **Recomendação nº 5.6**.

O Anexo 1 – **Atestado de Execução do Plano de Trabalho** não foi encaminhado, em desacordo com o inciso III, item b, do artigo 2º, da Portaria nº 2069/03 – SMS, motivo da **Recomendação nº 5.6**.

A Coordenadoria de Atenção Básica atesta a execução dos serviços realizados pela Conveniada e a análise da prestação de contas, sem qualquer documento nos Processos de Pagamento que assegurasse a veracidade da informação, motivo da **Recomendação nº 5.8**.

A Conveniada não contabiliza as receitas financeiras no Anexo 8, que apresenta um resumo da real situação financeira, e o Anexo 9 – Resultado de Aplicações Financeiras não é preenchido corretamente, motivo da **Recomendação nº 5.6**.

Não foram encaminhadas as cópias das folhas de pagamento consolidadas, nem os demonstrativos dos Anexos 4, 5 e 6, desatendendo o artigo 2º, inciso III, itens e, h, i e j, da Portaria nº 2.069/03 – SMS, motivo da **Recomendação nº 5.6**.

A SMS não vem deduzindo o saldo disponível na parcela subsequente a ser repassada, não atendendo o inciso II do artigo 3º, da Portaria nº 2.069/03 – SMS, motivo da **Recomendação nº 5.6**.

Não foi encaminhada a prestação de contas referente ao valor repassado para reformas, do mês de maio de 2007, motivo da **Recomendação nº 5.8**.

A SMS não está patrimoniando os materiais permanentes adquiridos pela Santa Marcelina, em desacordo com o inciso IV do artigo 5º, da Portaria nº 2.069/03 – SMS e Cláusula Sétima, inciso XI, do Convênio, motivo das **Recomendações nºs 5.6** e **5.7**.

Não há evidências da apreciação, pela SMS, dos valores de locação e reforma de imóvel, desatendendo os §§ 2º e 3º da Cláusula Nona do Convênio, motivo da **Recomendação nº 5.7**.

Nos contratos de serviços e locações não há evidências de que os valores praticados são os mais vantajosos para a Municipalidade, motivo da **Recomendação nº 5.9**.

Não foram apresentados os controles e as justificativas para as despesas com refeição de funcionários e combustível, motivo da **Recomendação nº 5.10**.

A Conveniada está realizando pagamentos frequentes para autônomos que poderão acarretar futuras reclamações trabalhistas, motivo da **Recomendação nº 5.11**.

As despesas constantes no Plano de Trabalho estão superiores às efetivamente realizadas, devendo a SMS exigir da Conveniada a revisão dos montantes previstos, motivo da **Recomendação nº 5.1**.

As despesas consideradas impróprias para o presente convênio foram glosadas e totalizaram R$ 2.728.417,37, sendo R$ 1.419.080,27 de 2006, e R$ 1.309.337,10 até 30 de junho de 2007.

Em face da divergência no saldo apurado pela Auditoria, de R$ 23.866.987,28, e os extratos bancários, de R$ 13.979.001,37, e mesmo considerando o total das glosas, há indícios de utilização de recursos do Programa Saúde da Família para outros fins (item **3.10.6**).

O montante a ser regularizado, já deduzidas as despesas compromissadas (R$ 4.896.050,75) e as provisões de férias e 13º salário (R$ 6.963.832,86), em 30 de junho de 2007, alcançou **R$ 11.874.991,98**, motivo da **Recomendação nº 5.12** (item **3.10.6**).

Oficiados e intimados, manifestaram-se acerca das conclusões da AUD a Origem (fls. 1.034/1.040), a ordenadora da despesa (fls. 1.023/1.033), e a entidade conveniada (fls. 1.041/1.498, 1.503/1.558). Alegações das defesas:

- A ordenadora da despesa esclareceu que ocupou o cargo de Secretária Municipal da Saúde do Município de São Paulo no período de maio de 2005 a outubro de 2006, que sua atuação, relativamente ao Convênio, resumiu-se à autorização para sua celebração, sendo que todos os assuntos que envolvem empenhos e movimentação financeira são de responsabilidade da Secretaria Adjunta, nos termos da Portaria da SMS que regulamenta a matéria, e, com relação à execução e acompanhamento da parceria, as responsabilidades são da Área Técnica; esclareceu ainda que o novo Plano de Trabalho foi revisto e ajustado aos moldes das recomendações, que um novo plano de monitoramento está sendo estudado e posteriormente será implantado, que foi encaminhado ofício à conveniada exigindo a existência de conta única, que foi elaborado o Regulamento de Compras e Contratação, que foi recomendado à conveniada que não sejam contratados autônomos, bem como lhe foi enviado ofício para o correto atendimento da Portaria n° 2.069/03. Quanto às prestações de contas e relatórios mensais, esclareceu que estes são feitos com base no disposto na referida Portaria, sendo que a partir de 2007 as entidades conveniadas passaram a enviar relatórios consolidados dos Planos de Trabalho, informando todas as ações efetivamente realizadas e a destinação de cada valor repassado de forma singular, o que permitirá melhor controle dos gastos e dos serviços prestados. Esclareceu, também, que a pluralidade de iniciativas em prol do atendimento das necessidades essenciais de saúde da população da Zona Leste do Município justificou a expansão do convênio, com a ampliação do PSF, e a consequente celebração dos termos

aditivos, sendo que as justificativas foram acompanhadas dos respectivos Plano de Trabalho Suplementares, portanto com ampliação das ações devidamente comprovadas através de relatórios da entidade. Anexou documentos com as informações prestadas pela Assessoria da Atenção Básica (fls. 1.030 e 1.031), pela Coordenadoria Financeira e Orçamentária da Pasta-CFO (fls. 1.032), em que é esclarecido que somente em 1° de junho de 2007 o Departamento de Análise de Prestação de Contas passou a integrar a CFO, bem como informado que, dentre outras medidas para atendimento das recomendação da Auditoria, foi enviado ofício à instituição parceira solicitando a apresentação do Prestação de Contas final do Convênio anterior, com todas as recomendação da Instrução Normativa 01/97, e pela Assessoria da Atenção Básica (1.033), esclarecendo que estava sendo providenciado o Termo Aditivo para a cobertura da Nota de Empenho n° 43871.

- Os mesmos documentos anexados à defesa da ordenadora da despesa estão juntados e constituíram a defesa apresentada pelo Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde (fls. 1.034/1.040).
- A Casa de Saúde Santa Marcelina rebateu grande parte dos apontamentos feitos pela Auditoria, mediante esclarecimentos pontuais e juntada de documentação com o objetivo de demonstrar a regularidade dos atos examinados concernentes à sua atuação como instituição parceira, a cujos termos nos reportamos de 13 a 32 e seus respectivos documentos anexos à sua defesa.

A AUD, diante das justificativas e esclarecimentos apresentados, concluiu, às fls. 1.609/1.612, que apenas as infringências apontadas no item 5.6 "b" e "c" foram atendidas. Por entender que as manifestações da Assessoria Básica e da Conveniada não trouxeram novos elementos que alterassem as recomendações feitas em seu Relatório, a AUD as ratificou, no sentido de seu não atendimento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 1.619/1.624, entendendo não haver questões de ordem jurídica a serem analisadas, acompanhou o entendimento da AUD, sugerindo, porém, o retorno dos autos à Especializada para que fosse verificado se a documentação de defesa de fls. 1.503/1.558 atendeu ou não à Recomendação 5.4.

Às fls. 1.626/1.628, a AUD se posicionou no sentido de que a aludida documentação não traz evidências da prestação de contas do Convênio anterior, permanecendo o Convênio atual n° 10/2006 composto pelo saldo do convênio anterior, visto que não há encerramento do convênio quando firmado outro com o mesmo objeto, evidenciando descontrole por parte da Secretaria Municipal da Saúde.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 1.630/1.638, requereu o acolhimento dos instrumentos, mediante a relevação ou convalidação das impropriedades formais indicadas, visto que destituídas de repercussões materiais no Erário; sucessivamente, na hipótese de rejeição, requereu sejam acolhidos os efeitos financeiros decorrentes da execução do Convênio.

A Secretaria-Geral, fls. 1.640/1.644, acompanhou o entendimento registrado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e, assim, opinou pela irregularidade da execução do Convênio, sem embargo de determinações.

É o Relatório.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

V O T O

Trago a julgamento o **TC/003988/2006**, que cuida do exame formal do Termo de Convênio n° 10/2006-SMS.G/PSF e dos Termos de Aditamento n°s. 001/2006, 002/2006, 003/2006, 004/2006, 005/2006, 006/2006, 007/2006, 008/2006, 009/2007, 010/2007, 011/2007 e 012/2007, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina para continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família, bem como o **TC/003241/2007** que examina a regularidade das prestações de contas do referido Convênio.

Relativamente ao exame formal do Termo de Convênio e dos Termos Aditivos decorrentes (TC/003988/2006), acompanho as conclusões alcançadas pela Auditoria desta Corte no sentido da relevação das falhas apontadas, diante da natureza meramente formal dos apontamentos, que não tiveram o condão de macular os ajustes.

Em relação às observações feitas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, no que toca à ausência de chamamento público, valores não justificados, falta de clareza sobre como são calculados os valores despendidos pela convenente e ausência de metas claramente definidas no Plano de Trabalho e de descrição precisa dos serviços, relevo-as, levando em conta o tempo decorrido, a essencialidade dos serviços e o fato de se tratar de convênio destinado à continuidade das ações do Programa Saúde da Família, que já vinham sendo anteriormente desenvolvidas pela mesma Instituição, nos mesmos moldes (TC/004128/2005 e TC/003712/2005), julgado na 024ª SONP, e onde a AJCE não fez nenhuma observação do gênero, apesar de, formalmente, as minutas serem idênticas.

No que concerne ao exame da execução parcial do ajuste, referente ao período de 02 de janeiro de 2006 a 30 de junho de 2007, relevo, por primeiro, os apontamentos[1] relacionados à utilização de recursos do Programa Saúde da Família com despesas consideradas impróprias, pela Auditoria, dentre elas as despesas alusivas à remuneração de médicos contratados pela conveniada que estavam prestando serviços nas UBSs, considerando que tal apontamento, de igual forma, já restou superado por esta Corte, conforme precedentes anteriormente julgados no âmbito dos TC/004128/2005 e TC/003712/2005.

Ademais, acerca das diversas outras infringências que deram origem a recomendações feitas pelos órgãos técnicos, na forma consignada nos autos, entendo que tais impropriedades, ainda que de natureza formal, revelam falhas na execução do ajuste que impõe a irregularidade da atuação da Origem, no período auditado.

Sem prejuízo, no que toca ao apontamento relacionado à Cláusula Treze, § 3°, do Termo de Convênio, embora irregular, destaco que houve comprovação nos autos de que não ocorreu a sua aplicação, pelo quer restou afastada a hipótese da ocorrência de eventual prejuízo ao Erário.

Diante do exposto, **JULGO REGULAR O TERMO DE CONVÊNIO E OS TERMOS ADITIVOS DE N° 01 A 12**, relevando os apontamentos.

---

[1] no valor de R$ R$ 2.728.417,37 (dois milhões, setecentos e vinte e oito mil, quatrocentos e dezessete reais e trinta e sete centavos), sendo R$ 1.419.080,27 (um milhão, quatrocentos e dezenove mil, oitenta reais e vinte e sete centavos) referente ao exercício de 2006 e R$ 1.309.337,10 (um milhão, trezentos e nove mil, trezentos e trinta e sete reais e dez centavos) referente ao exercício de 2007, até 30 de junho,

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quanto ao **TC/003241/2007**, diante dos aspectos de irregularidade que revelam a ocorrência de uma série de anomalias relacionadas ao próprio cumprimento e não observância de cláusulas dispostas pelo Convênio, e mesmo pela Portaria n° 2.069/03 então em vigor, **JULGO IRREGULAR A EXECUÇÃO, NO PERÍODO AUDITADO.**

Quanto aos efeitos financeiros produzidos, analisando detalhadamente o caso concreto, **deixo de reconhecê-los tendo presentes as graves constatações feitas pela Auditoria relacionadas aos recorrentes atrasos da Entidade na prestação de contas dos convênios à Secretaria Municipal de Saúde, à época dos fatos, somados aos elevados valores de despesas consideradas impróprias, e diante das divergências no saldo apuradas em confronto com os extratos bancários, fatores esses que deram ensejo a apontamento de glosa pelos órgãos técnicos, no que acompanho.**

Posto isto, e em atenção aos ofícios endereçados a este Tribunal e juntados aos autos, determino o encaminhamento, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao nobre ex-Vereador Carlos Neder de cópia da decisão.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI – REVISOR

TC/003988/2006 e TC/003241/2007

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. As falhas remanescentes apontadas pelos órgãos deste Tribunal de Contas, em relação à análise do convênio, possuem caráter nitidamente formal e merecem ser apreciadas com os devidos temperamentos ao caso vertente.

2. Quanto à execução do Plano de Trabalho previsto no Convênio, registre-se que os esclarecimentos trazidos aos autos pela Secretaria Municipal da Saúde e pela conveniada relatando que vários dos objetivos do convênio foram atingidos, remanesceram apontamentos destacando-se o não cumprimento das metas em relação a quantidade de consultas pediátricas que ficaram abaixo das metas estabelecidas.

3. Todavia, não se pode olvidar que havia a oferta para consulta pediátrica, porém a demanda por essa especialidade foi menor, não por culpa da Secretaria e tampouco da conveniada.

4. Assim, julgo regulares o Convênio e seus Termos Aditivos. Quanto à sua execução, julgo-a irregular, no período e valores analisados nestes autos, aceitando, porém, os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e em razão do tempo decorrido, considerando que os serviços foram prestados e não há notícia nos autos de prejuízo ou indício de que os recursos utilizados não tenham sido efetivamente aplicados nas finalidades do Convênio, nem tampouco de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos, sem qualquer notícia de prejuízo ao Erário, incorporando ao meu voto trecho da manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal que assim dispôs "Com efeito, encontra-se encartado nos autos o cronograma financeiro de desembolso, com a projeção dos respectivos quantitativos, dos quais se extrai que os valores repassados à entidade conveniada são baseados nas tabelas do SUS, não sendo apontado qualquer dano ou prejuízo ao erário."

É meu voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

VOTO

Acompanho o voto do Relator quanto à regularidade do Convênio e seus Termos de Aditamentos ora sob julgamento pelas razões expostas em seu voto.

No que tange a execução do respectivo convênio, acompanho os pareceres unânimes da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria-Geral no sentido de sua irregularidade no valor pago de R$ 130.003.583,30 (cento e trinta milhões, três mil, quinhentos e oitenta e três reais e trinta centavos), referente ao período de 02 de janeiro de 2006 a 30 de junho de 2007,

As graves irregularidades apontadas pela Auditoria demonstraram o não cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho pela Conveniada, com destaque a ausência de médicos, enfermeiros e técnicos em toda a rede assistida, fato que por si só indica a ocorrência de prejuízo à coletividade que não recebeu o atendimento devido, nos moldes pactuados.

No mesmo sentido, não é possível relevar os altos percentuais de descumprimento de metas relativas a consultas médicas e atendimento domiciliar.

Os números alarmantes atestaram que no mês auditado (junho de 2007), na maioria das Unidades atendidas sequer foi cumprida a meta mínima estabelecida no Plano de Trabalho.

A Auditoria atestou que, comparando-se a produção do mês auditado (junho/2007), com o plano estipulado no convênio (exclusivamente na Coordenadoria Leste), a Casa de Saúde Santa Marcelina trabalhou com menos 39 (trinta e nove) equipes de saúde da família (160-121) e atendeu apenas 73,53% [setenta e três vírgula cinquenta e três por cento] da população abrangida pelo programa que estava determinada no Plano de Trabalho. Esse percentual indica que quase 100 mil famílias ficaram sem atendimento.

O Plano de Trabalho aprovado estabelecia a existência de 170 (cento e setenta) equipes do Programa de Saúde da Família – PSF para atenderem as 43 (quarenta e três) unidades das regiões leste e sudeste.

Contudo, a Auditoria constatou que a parceira dispunha de apenas 129 (cento e vinte e nove) equipes do Programa de Saúde da Família – PSF, ou seja, 75,88% [setenta e cinco vírgula oitenta e oito por cento] das equipes constantes do plano proposto.

Da análise dos Anexos 4, 5 e 6 da prestação de contas observa-se que o motivo para as equipes estarem incompletas foi a ausência do profissional "médico".

Além disso, considerando o cumprimento dos parâmetros de atendimento médico do Documento Norteador, a Auditoria constatou que, na média, a produção médica ficou aquém do estabelecido, tanto quanto à execução de visitas domiciliares, onde cumpriu-se apenas 33,28% [trinta e três vírgula vinte e oito por cento] da meta, quanto com relação às consultas realizadas, onde cumpriu-se, no total (somando-se todas as unidades), somente 83,93% [oitenta e três vírgula noventa e três por cento] das metas estabelecidas.

Em unidades como a Supervisão Penha, por exemplo, o percentual de produção de consultas médicas realizadas ficou em 67,53% [sessenta e sete vírgula cinquenta e três por cento].

Quanto ao atendimento de enfermeiros, a Auditoria atestou que, na média, a produção ficou aquém do estabelecido, tanto quanto à execução de visitas domiciliares, onde cumpriu-se 70,05% [setenta vírgula zero cinco por cento] da meta, quanto com relação às consultas realizadas, onde cumpriu-se 50,67% [cinquenta vírgula sessenta e sete por cento] das metas estabelecidas.

Para Agentes Comunitários as conclusões não foram diversas:

A produção dos Agentes Comunitários de Saúde ficou aquém do estabelecido, tanto na Coordenadoria Leste, onde cumpriu-se 62,67% [sessenta e dois vírgula sessenta e sete por cento] da meta, quanto na Coordenadoria Sudeste, onde cumpriu-se 53,21% [cinquenta e três vírgula vinte e um por cento] do estabelecido para visitas domiciliares desses profissionais.

A Auditoria observou ser necessária a adequação das metas por estarem superestimadas frente às despesas previstas.

Entretanto é imperioso frisar que todos os números fixados no Plano de Metas foram acordados entre as Partes. Assim, ao assinar o convênio, a Conveniada concordou e se comprometeu com todas as metas estabelecidas de sorte que deveria tê-las executado em contrapartida aos repasses que recebeu para tanto.

Não há informação de que a Conveniada tenha solicitado a readequação do plano de metas, a despeito dos inúmeros termos aditivos que foram firmados.

A única readequação realizada, ao final do contrato, teve por escopo a exclusão de Unidades atendidas do escopo do convênio.

De outra parte, também não há informação, nos autos, de que a Conveniada tenha deixado de receber os repasses previstos no ajuste, ainda que não tenha executado as metas estipuladas.

Nesse sentido, consoante ressaltou a Auditoria, o repasse de recursos financeiros à parceira não mantém relação com os valores mensais apresentados nos Planos de Trabalho que foram aprovados e aceitos pela SMS. Dessa forma, restou dificultado qualquer tipo de conferência a ser realizada na apresentação mensal das prestações de contas da parceira.

Ademais, a Auditoria também apontou que a Casa de Saúde Santa Marcelina prestava contas com atraso e não devolvia os excedentes, em desacordo com o artigo 2º, inciso II, da Portaria nº 2.069/03[2] sendo que a SMS não deduzia o saldo disponível na parcela subsequente a ser repassada, infringindo o inciso II do artigo 3º, da Portaria nº 2.069/03/SMS[3].

Por conseguinte, foram indicados pela Auditoria valores que deveriam ter sido glosados pela Convenente, além de recursos que teriam sido aplicados em finalidades diversas do objeto ajustado, fatos que considero, *data máxima vênia*, não serem passíveis de relevação, eis que indicam possíveis prejuízos causados ao erário.

Sobre esses pontos, concluiu a Auditoria:

> *"1-Em face da divergência no saldo apurado de R$ 23.866.987,28 [vinte e três milhões oitocentos e sessenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais e vinte e oito centavos], e os extratos bancários, de R$ 13.979.001,37 [treze milhões novecentos e setenta e nove mil um real e trinta e sete centavos], e mesmo considerando o total das glosas, há indícios de utilização de recursos do Programa Saúde da Família para outros fins;*
>
> *2-O montante a ser regularizado, já deduzidas as despesas compromissadas [R$4.896.050,75 (quatro milhões oitocentos e noventa e seis mil cinquenta reais e setenta e cinco centavos)] e as provisões de férias e 13º salário [R$ 6.963.832,86 (seis milhões novecentos e sessenta e três mil oitocentos e trinta e dois reais e oitenta e seis centavos)], em 30 de junho de 2007, alcançou o valor de R$ 11.874.991,98 [onze milhões oitocentos e setenta e quatro mil novecentos e noventa e um reais e noventa e oito centavos]."*

A questão da prestação de contas e a forma como foi realizada é de grande relevância,

---

[2] II - A prestação de contas deverá ser entregue à Coordenação do PSF - Convênios, até o dia 15 de cada mês.
[3] II - O saldo disponível indicado no balancete financeiro será deduzido da parcela subsequente a ser repassada.

pois demonstra que a Origem não possuía controles de fiscalização e verificação da correta aplicação dos recursos públicos, o que permitiu a perda dos mesmos.

Nesse sentido, nos termos do parágrafo 3º do artigo 116 da Lei 8.666/96[4], a liberação das parcelas do Convênio poderia até ter sido retida até o saneamento das impropriedades caso a Administração Pública verificasse que não houve boa e regular aplicação da parcela anteriormente liberada, que houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos, etc.

Não obstante, sem a eficaz análise da prestação de contas, não há como se verificar se houve ou não o correto e bom emprego do dinheiro público e o alcance da finalidade do Convênio.

A despeito de tratar-se de convênio e apontamentos do ano de 2007, as ocorrências são atuais quando se tem em vista que continuam se repetindo nos contratos de gestão da área da Saúde atualmente em vigor.

O tema foi objeto de recente Representação interposta em julho de 2021 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo perante este Tribunal (autuada no ETCM nº 7242/2021) por meio da qual questionou a legalidade dos contratos com as Organizações Sociais, especificamente quanto a ocorrência de prejuízos ao erário na adoção de 85% [oitenta e cinco por cento] como percentual para não se dar a glosa nos contratos de gestão, mesmo sem contraprestação das horas de trabalho médico pactuadas.

No caso dos autos, além da produção ter ficado abaixo da meta estabelecida, em alguns casos, sequer foi atingido o percentual mínimo contratual, sendo que, conforme destacado pela Auditoria, a ausência de detalhamento das prestações de contas enviadas não permitiram que fosse verificada a regularidade dos valores pagos, nem tampouco a sua correta aplicação.

Nesse sentido, vislumbro a necessidade de revisão e organização dos procedimentos internos quanto à gestão e fiscalização das parcerias, convênios e contratos firmados, a fim de que sejam alcançados integralmente os objetivos a que se refere o interesse público e não haja mau emprego do dinheiro público.

Sobre o ponto, precisa é a lição de José dos Santos Carvalho Filho ao lecionar que "a eficiência da atividade administrativa com efeito, produz frutos e causa benefícios para a própria coletividade".

Assim, é imperioso que a coisa pública não seja tratada com desídia, mas sim com a cautela necessária para o atendimento do interesse público.

Diante de todo o exposto, JULGO IRREGULAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL NO PERÍODO E VALORES AUDITADOS, SEM A ACEITAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS, em razão da natureza das irregularidades constatadas, que indicam a ocorrência de prejuízos ao erário ante a não execução das metas estabelecidas no Convênio por parte da Parceira.

Acolho como determinações à Origem as recomendações feitas pela Auditoria[5], com

---

[4] § 3º - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:
I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;
II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

[5] 5.1-Rever e ajustar o Plano de Trabalho, inclusive na questão financeira, de acordo com o que está sendo executado

destaque para a constante do item 5.12 no sentido de "Solicitar a devolução, ou descontar de futuros repasses, o valor excedente de R$ 12.007.103,67 (doze milhões, sete mil, cento e três reais e sessenta e sete centavos)".

Determino a expedição ao Ministério Público do Estado de São Paulo/Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Saúde Pública, levando ao conhecimento da Promotora de Justiça Dora Martin Strilicherk cópia do presente relatório, voto e acórdão a ser proferido pelo Pleno.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Corregedor

---

ao longo destes 18 meses.
5.2 - Instituir procedimentos de acompanhamento do PSF por Instituição Parceira e gerar relatórios de resultados, que permitam comparar o realizado pela parceira com o estipulado no Plano de Trabalho e no Documento Norteador.
5.3 - Formalizar o Termo Aditivo regularizando a cobertura da Nota de Empenho nº 43871. 5.4 - Exigir da Casa de Saúde Santa Marcelina a prestação de contas final do Convênio nº 39/2004, em atendimento ao parágrafo 5º, do artigo 28, da Instrução Normativa STN nº 01/97. 5.5 - Exigir o cumprimento da cláusula sétima, item VIII, do Convênio nº 010/2006 e o artigo 2º, inciso II, da Portaria nº 2069/03, quanto ao prazo estabelecido para a apresentação da Prestação de Contas e devolução de excedentes.
5.6 - Observar e exigir da Conveniada o cumprimento do estabelecido na Portaria nº 2069/03 e seu Documento Norteador "Gerenciamento e Administração dos Recursos Financeiros do PSF/Convênios", principalmente os artigos 2º, inciso III, itens b, e, h, i e j, 3º, inciso II, e 5º, inciso IV, que se referem a: • Manter apenas uma conta corrente bancária para a movimentação dos recursos do PSF. • Análise, através da Coordenadoria Financeira Orçamentária da SMS, das Prestações de Contas. • Ausência ou preenchimento incorreto dos Anexos 1, 4, 5, 6, 8 e 9 na Prestação de Contas. • Não dedução do saldo disponível, por parte da SMS, na parcela subsequente a ser repassada. • Os materiais permanentes adquiridos não vêm sendo patrimoniados pela SMS.
5.7 - Observar e exigir da Conveniada o cumprimento das cláusulas do Convênio nº 010/06, notadamente as cláusulas quinta, parágrafo 1º, sétima, inciso XI, nona, parágrafos 2º e 3º, décima e décima primeira, referentes a: • Manter apenas uma conta corrente bancária para a movimentação dos recursos do PSF. • Os materiais permanentes adquiridos não vêm sendo patrimoniados pela SMS. • Evidenciar a apreciação da SMS quando da locação e reforma de imóvel. • Instituir o Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho.
5.8 - Solicitar à Conveniada, quando do repasse de valores destinados para reformas, que a prestação de contas seja individualizada, adotando o mesmo procedimento utilizado para os materiais permanentes, visando maior transparência e melhor controle dos montantes encaminhados.
5.9 - Solicitar à Conveniada que providencie a pesquisa de mercado para os contratos de serviços e locações, uma vez que não há registro que os preços praticados são os mais vantajosos para a Municipalidade.
5.10 - Exigir da Conveniada que, quando do encaminhamento da prestação de contas, anexe os controles existentes para as despesas com refeição de funcionários e combustível.
5.11 - Exigir da Conveniada que evite a contratação de autônomos, uma vez que sua frequência poderá acarretar eventuais reclamações trabalhistas
5.12 - Solicitar a devolução, ou descontar de futuros repasses, o valor excedente de R$ 12.007.103,67.
5.13 - Exigir da Conveniada o adequado arquivamento dos prontuários.