ACO-UTR-126/2024

Processo - TC/003383/2004
Objeto - Recurso "ex officio" interposto em face da R. Decisão da Primeira Câmara de 29/07/2020 – Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Capital Ambulâncias Ltda. – Acompanhamento da execução do Contrato 61/2003-AHMRT – Verificar se o contrato, cujo objeto é a locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte de suporte avançado (UTI móvel), com tripulação e equipamentos obrigatórios, para as unidades integrantes da Autarquia, está sendo executado conforme o pactuado

48ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. EX OFFICIO. SMS. Serviços de remoção de pacientes em ambulâncias. Decisão que julgou irregular a execução do contrato por descuido na apresentação dos veículos, descumprimento do prazo para atendimento dos pacientes, descontrole no número de viagens efetuadas e descumprimento da documentação exigida. 1. Decorridos mais de cinco anos do marco interruptivo consubstanciado no Relatório da Auditoria até a decisão condenatória recorrível proferida nos autos. Art. 2º, art. 4º, art. 5º, II e IV, art. 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservada a função declaratória do provimento de mérito, inclusive no que diz respeito às eventuais determinações, recomendações e/ou outras providências de igual natureza. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria. PRESCRIÇÃO. Votação unânime.

**A C Ó R D Ã O**

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

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, DOMINGOS DISSEI – Revisor e RICARDO TORRES, em conhecer do recurso "ex officio", por preenchidos os requisitos de admissibilidade elencados no Regimento Interno desta Corte, e, no mérito, em negar-lhe provimento.

Vencido, em parte, o Conselheiro JOÃO ANTONIO que, consoante declaração de voto apresentada, por entender que em razão do tempo transcorrido o processo perdeu sua relevância quando observados os critérios de materialidade e risco, aplicou ao presente caso o parágrafo único do art.12 da Resolução 10/2023, julgando extintos os presentes autos, com proposta de determinação à Origem.

**ACORDAM**, à unanimidade, em reconhecer da ocorrência da prescrição, nos termos do art. 2º da Resolução 10/2023/TCMSP.

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 25 de outubro 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 04/04/2024 10:09:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/04/2024 13:56:44 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**48ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**TC 3383/2004 - Acompanhamento**

**Objeto:** execução contratual locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI MÓVEL), para unidades da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé.

**Interessada:** AHMRT- Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé

**Relator:** Eduardo Tuma

**Competência:** Pleno

## RELATÓRIO

Trata o presente TC da análise de acompanhamento da Execução do Contrato n° 061/2003, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a empresa Capital Ambulância Ltda., cujo objeto é a locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI Móvel), com tripulação e equipamentos obrigatórios, para as unidades da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé, com valor de **R$ 2.376.000,00** (dois milhões, trezentos e setenta e seis mil reais), para o período de 12 (doze) meses.

A instrução do presente TC culminou com a respeitável Decisão constante da peça 19, proferida na 334ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara em 29/07/2020, publicada no DOC de 27/08/2020, que, à unanimidade, julgou irregular a execução contratual nos termos seguintes:

> *"**DECIDEM** os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, **julgar irregular** a Execução do Contrato 61/2003- AHMRT, nos períodos e nos valores analisados, tendo em vista as falhas constatadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte ao realizar análise documental e diligências in loco.*
>
> ***DECIDEM**, entretanto, à unanimidade, manter os efeitos produzidos, uma vez que, além de serem fatos consolidados no tempo, não é possível apurar as situações concretas e específicas que quantificariam o dano ao erário.*

*__DECIDEM__, também, à unanimidade, aplicar advertência aos responsáveis relacionados às fls. 142 e 657, nos termos do artigo 52, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal e artigo 86, inciso I do Regimento Interno.*

*__DECIDEM__, afinal, à unanimidade, declarar a extinção da punibilidade de Henrique Carlos Gonçalves, pelo seu falecimento.*

*Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.*

*Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.*
*Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.*
*São Paulo, 29 de julho de 2020.*
*JOÃO ANTONIO – Presidente*
*ROBERTO BRAGUIM – Relator"*

Tal decisão teve por base as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC, que apresentou os seguintes apontamentos (peça 01):

*"Após os esclarecimentos prestados pela Autarquia a respeito das conclusões alcançadas no Acompanhamento da Execução do Contrato nº 061/03 (fls. 132/143), entendemos que permaneceram as seguintes ressalvas:*

*• A Autarquia informou que estuda a implantação de controle padrão para utilização em todas as suas unidades, conforme sugerido no Relatório de Acompanhamento (fl. 142), o que facilitará o controle e acompanhamento dos serviços prestados.*

*• Não foi apresentado o cadastro da contratada no órgão de vigilância sanitária.*

*• A Autarquia informou que solicitou à contratada que mantivesse nos veículos os documentos de porte obrigatório, porém não esclareceu se foi atendida.*

*• A Autarquia não comprovou que passou a advertir e multar a contratada, quando as UTIs móveis não atendem aos chamados no tempo máximo de 20 minutos.*

*• Os motoristas e técnicos de enfermagem de todas as ambulâncias vistoriadas eram filiados à cooperativa Coopertau e não registrados pela contratada.*

*• Quando da contratação as ambulâncias não estavam seguradas.*

*• A contratada não atualiza a relação de seus funcionários sempre que sofre alteração.*

*• Várias ambulâncias vistoriadas apresentaram problemas em relação aos equipamentos e características previstas no contrato, tais como sinalizador luminoso, ventilador e rádio comunicador quebrados e superfícies internas com quinas.*

*• As unidades não estão comunicando à Autarquia todas as falhas na prestação do serviço, impedindo as sanções cabíveis.*

*• A contratada não esclareceu sobre a forma de contratação de pessoal, para que se apure a regularidade dos recolhimentos do INSS sobre os serviços prestados.*

*• A Autarquia deveria realizar uma análise de custo/benefício da compra/aluguel de um Tomógrafo, o que diminuiria consideravelmente os gastos com o presente contrato e melhoraria o atendimento médico."*

Embora devidamente intimados e oficiados os agentes públicos responsáveis, não houve interposição de recursos por parte de nenhum interessado.

Foram os autos redistribuídos por força do **recurso *ex officio***, objetivando o reexame da referida Decisão, com fundamento no artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas.

À peça 59, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE** assim se manifestou:

*"De minha parte, cumpre observar, preliminarmente, que o referido julgamento está submetido ao reexame necessário, disposto no artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas.*

*No mais, tendo em vista que a Secretaria Municipal da Saúde, Capital Ambulâncias Ltda., Cristião Fernando Rosas, Nicola Cociolito, João Mauricio Peres Mainenti, Marcos Antonio Ferkin, Sandra Tiemi Eguchi e Claudio Molina Martines, deixaram o prazo para suas defesas transcorrer in albis, motivo pelo qual, não consta nos autos do processo, novos elementos que justifiquem a alteração da r. Decisão, sendo assim, permito-me sugerir que seja conhecido o recurso ex officio, e quanto ao mérito, opino pelo não provimento, mantendo-se a r. Decisão de fl.353/vº, por seus próprios e jurídicos fundamentos."*

Peça 63, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu seja conhecido e provido o recurso deduzido nestes autos.

A **Secretaria Geral – SG** se manifestou nos termos seguintes (peça 65):

***"Da Admissibilidade***

*No que tange à admissibilidade do recurso ex officio, entendo que encontra-se em condição de ser conhecido, tendo em vista que o referido julgamento está submetido ao reexame necessário conforme o disposto no artigo 136, inciso V do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, combinado com o artigo 137, parágrafo único do mesmo Regimento.*

***Mérito***

*Primeiramente, cabe esclarecer que a Secretaria Municipal da Saúde, Capital Ambulâncias Ltda., Cristião Fernando Rosas, Nicola Cociolito, João Mauricio Peres Mainenti, Marcos Antonio Ferkin, Sandra Tiemi Eguchi e Claudio Molina Martines, deixaram o prazo para suas defesas transcorrer in albis.*

*Desta feita, considerando as razões muito bem expostas na R. Decisão prolatada por esta Corte de Contas e não havendo novos elementos que justifiquem a alteração da r. Decisão, quanto ao mérito do reexame necessário, opino pela manutenção do R. Julgado.*

*Ante o exposto, opino, pelo conhecimento do recurso ex officio, e quanto ao mérito, pelo improvimento do reexame necessário, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro entender cabíveis."*

Em face da vigência da Resolução 10/2023, o processo foi remetido à AJCE para análise de eventual ocorrência de prescrição.

Em manifestação de peça 70, a AJCE verificou que, do marco interruptivo consubstanciado no relatório de auditoria de 31/08/2005 (páginas 262/270 da peça 27), até o marco interruptivo subsequente consubstanciado na decisão condenatória recorrível de 29/07/2020 (páginas 329/330 da peça 29), decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso IV e inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023).

A PFM não se opôs a reconhecimento da prescrição (peça 72).

A Secretaria Geral acompanhou parecer da AJCE e PFM no sentido de que o presente processo foi fulminado pelo instituto da prescrição, nos termos dos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução nº 10/23 (peça 73).

**É o Relatório.**

**VOTO**

Conforme relatado, cuida o presente do julgamento de recurso *ex officio* em face da respeitável Decisão constante da peça 19, proferida na 334ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara em 29/07/2020, publicada no DOC de 27/08/2020, que, à unanimidade, julgou irregular a execução contratual

Pois bem. Sintetizada as razões recursais no relatório, é caso de primeiramente enfrentar a questão preliminar de mérito da prescrição.

O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal e da Origem.

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]

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]

Explica o Ministro Edson Fachin no seu voto durante o julgamento do tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal que:

> *"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."*[3]

No tema da prescrição das pretensões do Tribunais de Contas, explicava Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em 2016 que "*conquanto o dever de ressarcir o erário possa ser*

[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] 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.

*imprescritível, as penalidades, mesmo a multa que tem caráter pecuniário, estão sujeitas a prescrição.*"[4]

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 (...)*"[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 especial, em razão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

> "*A prescrição qüinqüenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão.*" (Acórdão 49/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade)
>
> "*Não se aplica a prescrição da ação disciplinar com base no art. 142 da Lei 8.112/1990 no âmbito de tomada de contas especial, pois são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário*." (Acórdão 1865/2009-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA; ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pena disciplinar | SUBTEMA: Prescrição)

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

> "*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)

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

[4] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620
[5] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Quanto a prescrição das pretensões de natureza sancionatórias, 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)

Ao aplicar o prazo geral prescricional do Código Civil, o Tribunal de Contas mantinha claro que a matéria era sujeita a reserva legal, 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)

Contudo, este panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos, especialmente, dos temas 666[6], 897[7], 899[8], em sede de repercussão geral, o STF reconheceu a existência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

[6] É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil
[7] São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa
[8] É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas

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

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.)

Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria (vencido o Ministro Edson Fachin) decidiu que a disposição final do §5º, do artigo 37, da Carta Magna tem alcance limitado para apenas as 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.

Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, em que foi firmado após debate do plenário a tese 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 é 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 vencedor do Ministro Edson Fachin:

> "*Diante da exceção constitucional ampla que estabelece a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento do erário decorrentes de atos ilícitos que a ele causaram*

> *prejuízos,* ***entendo que a sua restrição a um grupo específico de ilícitos (sejam eles improbidade administrativa ou tipos penais), ao contrário de favorecer, milita em desfavor ao princípio da segurança jurídica****. O comando constitucional materializou, com segurança, o ideal republicano de que ninguém, ainda que pelo transcurso de lapso temporal considerável - frise-se uma vez mais - está autorizado ilicitamente a causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarci-lo.*" (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. Voto Ministro Edson Fachin, p. 08; p. 44 do Acórdão, grifos nosso)

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 a 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.)

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.)

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

Embora tenha sido firmado 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.)

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

Ulteriormente, esta questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[9], com efeito *erga omnes,* que determinou que a prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seria regida observando o disposto no paradigma da Lei Federal nº 9.873/99, por analogia.

[9] 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)

Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode ser verificado 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)

Inclusive no que tangia a 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)

Na ADI º5.509, 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)

Perante esta consolidação do entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar em 11/10/2022 a 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.

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.

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

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."*

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

Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dado 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)

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)

Feito estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas é caso de analisar o caso concreto.

No que tange ao caso em tela, devem ser identificados primeiramente os marcos temporais em que pretensamente ocorreu decurso do lapso temporal prescricional.

Conforme asseverado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo na peça 70 dos autos *"avaliando o tema sob exame nos presentes autos, verificamos que, do marco*

*interruptivo consubstanciado no relatório de auditoria de 31/08/2005 (páginas 262/270 da peça 27), até o marco interruptivo subsequente consubstanciado na decisão condenatória recorrível de 29/07/2020 (páginas 329/330 da peça 29), decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso IV e inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023)"*

Frise-se que no caso vertente, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral acompanharam a Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que o presente processo foi fulminado pelo instituto da prescrição, nos termos do art. 4º c/c art. 5º da Resolução nº 10/23.

Não obstante o reconhecimento da prescrição, deve ser salientado que, conforme explica a AJCE em seu parecer citado, *"conquanto aplicáveis ao controle externo os prazos de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, resta preservada a função declaratória do provimento de mérito dos julgados nos Tribunais de Contas, inclusive no que diz respeito às eventuais determinações, recomendações e/ou outras providências de igual natureza (art. 13)."*

**Assim, a prescrição não afeta o conteúdo declaratório do Acórdão guerreado, que deve ser mantido em sua integralidade.**

Nesse sentido, em relação ao recurso *ex officio* e, nos termos expostos nos pareceres da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, inexistem nos autos elementos aptos a corroborar a alteração do aresto impugnado.

Ante o exposto, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade elencados no Regimento Interno desta Corte, **CONHEÇO** do recurso *ex officio* e **NEGO-LHE** provimento

Em ato contínuo, com base na fundamentação acima descrita, voto pelo **reconhecimento** da **ocorrência da prescrição**, nos termos do art. 2º da Resolução nº 10/2023/TCMSP.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

**EDUARDO TUMA**
**Conselheiro Relator**



Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 13/11/2023 10:51:40 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**TC 3383/2004 - Acompanhamento Recurso Ex Ofício**

**Objeto:** execução contratual locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI MÓVEL), para unidades da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé.
**Interessada:** AHMRT- Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé

**Relator:** Eduardo Tuma
**Competência:** Pleno

# DECLARAÇÃO DE VOTO

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

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

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

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante de todo o exposto, **ACOMPANHO** o voto proferido pelo eminente Conselheiro Relator **RECONHECENDO** a incidência da prescrição nos presente autos no âmbito do Controle Externo exercido por esta Corte de Contas, em conformidade com a Resolução nº 10/2023, deste Tribunal.

Em relação aos demais aspectos do julgamento, **DIVIRJO** do eminente Relator por entender que em razão do tempo transcorrido o processo perdeu sua relevância quando observados os critérios de materialidade e risco, parecendo-me adequado aplicar ao presente caso o parágrafo único do art.12 da Resolução 10/2023, razão pela qual **JULGO EXTINTO** os presentes autos.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

**JOÃO ANTONIO**

**Conselheiro Relator**



Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 09/11/2023 14:45:02 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## II – DECISÃO

Processo - TC/003383/2004
Contratante - Autarquia Hospitalar Municipal
Contratada - Capital Ambulâncias Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 61/2003-AHMRT
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte de suporte avançado (UTI móvel), com tripulação e equipamentos obrigatórios, para as unidades integrantes da Autarquia, está sendo executado conforme o pactuado

334ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. AHM. Serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte de suporte avançado (UTI móvel), com tripulação e equipamentos obrigatórios. 1. Descuido na apresentação dos veículos. 2. Descumprimento da documentação exigida. 3. Descontrole no número de viagens efetuadas. 4. Falta de observância às regras estipuladas para o serviço de remoção. 5. Descumprimento do prazo para atendimento dos pacientes. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. ADVERTÊNCIA. Votação unânime.

**D E C I S Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

**DECIDEM** os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a Execução do Contrato 61/2003-AHMRT, nos períodos e nos valores analisados, tendo em vista as falhas constatadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte ao realizar análise documental e diligências *in loco*.

**DECIDEM**, entretanto, à unanimidade, manter os efeitos produzidos, uma vez que, além de serem fatos consolidados no tempo, não é possível apurar as situações concretas e específicas que quantificariam o dano ao erário.

**DECIDEM**, também, à unanimidade, aplicar advertência aos responsáveis relacionados às fls. 142 e 657, nos termos do artigo 52, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal e artigo 86, inciso I do Regimento Interno.

**DECIDEM**, afinal, à unanimidade, declarar a extinção da punibilidade de Henrique Carlos Gonçalves, pelo seu falecimento.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

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

São Paulo, 29 de julho de 2020.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/lsr

**I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR**

**e-TCM nº 003383/2004**

| | |
|---|---|
| **Interessadas:** | Autarquia Hospitalar Municipal Regional Tatuapé – AHMRT, atual Autarquia Hospitalar Municipal e Capital Ambulância Ltda. |
| **Objeto:** | Acompanhamento da Execução do Contrato n° 061/2003. Locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI Móvel), com tripulação e equipamentos obrigatórios, para as unidades da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé |
| **Valor do Contrato:** | R$ 2.376.000,00, para o período de 12 meses |
| **Responsáveis:** | Cláudio Molina Martines (Superintendente), Henrique Carlos Gonçalves (Superintendente), Cristião Fernando Rosa, José Carlos Hass, Nicola Cocciolito, João Maurício P. Mainenti, Marcos Antônio Ferlin e Sandra Tiemi Eguchi (Diretores Técnicos dos Hospitais) |
| **Relator:** | Conselheiro ROBERTO BRAGUIM |

**RELATÓRIO**

Trata o presente de Acompanhamento da Execução do Contrato n° 061/2003, celebrado entre a então Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé e Capital Ambulâncias Ltda., no valor estimado de R$ 2.376.000,00 (dois milhões e trezentos e setenta e seis mil reais), cujo objeto é a locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI Móvel) para as Unidades da Autarquia.

A Licitação que deu origem ao Ajuste, regida pelo Edital de Pregão nº 004/2003, e este Contrato nº 061/03, com os Termos Aditivos nº 047/03, 018 e 060 de 2004; 010, 021, 094 de 2005; 014, 075 e 086 de 2006 e 044/07 foram julgados regulares pelo Plenário desta Corte, conforme Acórdãos proferidos no âmbito do e-TCM nº 002356/2004.

O Acompanhamento constante do presente processo, inicialmente destinado a avaliar a Execução Contratual no período de janeiro a abril de 2004, foi acrescido da análise do período de Execução constante do e-TCM nº 003202/2006, que abrangeu os Termos Aditivos nºs 075/2006, 086/2006 e 044/2007, os quais prorrogaram o prazo contratual até 31/12/2006, com o valor de despesas liquidadas durante o período todo da vigência do Contrato no montante de R$ 7.922.883,58 (sete milhões, novecentos e vinte e dois mil,

oitocentos e oitenta e três reais e cinquenta e oito centavos). A Auditoria também realizou a análise contábil de todo o período contratual.

Assim, o presente abrange a análise da Execução nos períodos de janeiro a abril de 2004 e de maio a agosto de 2006, além da análise contábil de todo o período Contratual.

Considerando que foram realizadas análises em dois períodos da Execução do Contrato, inicio por relatar o primeiro deles, qual seja de janeiro a abril de 2004.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls. 132/144), em sua primeira intervenção, considerou nesse período irregular a execução do Contrato no valor R$ 1.039,50 (um mil, trinta e nove reais e cinquenta centavos) e regular no montante de R$ 857.340,19 (oitocentos e cinquenta e sete mil, trezentos e quarenta reais e dezenove centavos), referente às despesas realizadas nas seis Unidades da Autarquia Hospitalar, com as seguintes ressalvas:

1. Falta de padronização nos controles do uso das ambulâncias, com a indicação das quantidades do referido uso e dos seus documentos, prejudicando o acompanhamento do Contrato;

2. Falta dos documentos de porte obrigatório para os veículos e de Certificado de Vistoria emitido pela Vigilância Sanitária;

3. Descumprimento, pela Contratada, da Cláusula 2ª do Contrato, que dispõe sobre suas obrigações em manter as ambulâncias em locais estratégicos para atender aos chamados em até 20 minutos, manter os empregados regularmente registrados segundo as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, possuir seguro de suas ambulâncias e apresentar a relação de veículos alocados ao serviço e a relação nominal, sempre atualizada, de seus possíveis tripulantes;

4. Diversos veículos não atendiam as disposições do Edital, como giroflex quebrado, ventiladores sem funcionar, quinas não arredondadas, rádio comunicador quebrado e outros;

5. Ausência de comunicação pelas Unidades à Autarquia das falhas verificadas na prestação dos serviços, impedindo a aplicação das sanções cabíveis contratualmente;

6. Falta de informação na forma de contratação de pessoal pela Contratada para apuração da regularidade dos recolhimentos do INSS sobre os serviços prestados;

7. Inconsistências nos custos do transporte de pacientes de ambulâncias – UTI para realização de exames de tomografia computadorizada.

Pontuou, também, que a Autarquia deveria analisar o custo/benefício da aquisição de um tomógrafo, já que eventual compra ou aluguel do equipamento diminuiria consideravelmente os gastos e melhoraria a qualidade do atendimento médico.

Oficiada, a Autarquia Hospitalar apresentou suas justificativas informando que estava sendo estudada a padronização dos controles utilizados no acompanhamento dos serviços contratados, destacando que, em seu entendimento, a falta desse modelo não prejudicou o acompanhamento do Contrato, uma vez que ocorreram somente 04 remoções apontadas de forma irregular num universo de mais de 4000. No que se refere aos documentos obrigatórios, informou que a Portaria da CVS-16, em seu artigo 5º, dispensa a emissão do Certificado Individual por veículo, não se fazendo necessária referida exigência. Indicou que foi efetuada a contratação de seguro para os veículos e que fornece a cada seis meses as relações de pessoas que trabalham para a empresa. Assinalou, também, que a Contratada foi advertida e multada por atender os chamados com mais de 20 minutos.

Sustentou, ainda, que foram entregues as relações nominais de equipes de enfermagem, motoristas e médicos e, também, que fornece a cada seis meses a relação dos empregados prestadores de serviços. Informou que as Unidades de Saúde foram orientadas pela Dra. Márcia Chaves quanto à fiscalização dos veículos. No que toca à forma de contratação de pessoal, esclareceu que, quando da admissão de funcionários, estes são submetidos a um acompanhamento técnico, palestras e, quando aptos, são submetidos a um período de experiência. E, por fim, alegou que os valores considerados como cobranças irregulares foram regularizados nos meses de junho e dezembro de 2004 e quanto à remoção apontada por esta

Casa, registrou que seu pagamento foi mantido, já que a ambulância retornou à Unidade trazendo os profissionais e os equipamentos pertencentes à mesma.

Ao examinar tais alegações, a SFC concluiu que as ressalvas persistem, assinalando que a implantação de um controle padrão facilitará a gestão e o acompanhamento dos serviços prestados e, ainda, reiterou que a Autarquia deveria realizar uma análise de custo e benefício da compra ou aluguel de um tomógrafo. Também assinalou a necessidade de vistoria referente aos sinalizadores luminosos, ventilador e rádio comunicador quebrados e superfícies internas com quinas (fls. 223/227).

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 229/231) entendeu que as justificativas prestadas não afastaram as ressalvas apontadas, ao contrário, denotaram que, de fato, houve prejuízo ao adequado controle e acompanhamento do Ajuste e, em certos casos, impediram a aplicação das penalidades fixadas na sua Cláusula Sexta[1]. A Assessora Subchefe de Controle Externo sugeriu, ainda, a expedição de ofício à Autarquia solicitando informações sobre eventuais prorrogações do Contrato (fl. 231), o que foi por mim acolhido.

Em resposta, a Autarquia informou que foi padronizada a Planilha de Remoção dos Pacientes após 12/4/2005; que os documentos obrigatórios agora se encontravam dentro dos veículos; e que foram aplicadas penalidades pelos atrasos ocorridos com as ambulâncias. Alegou que a empresa se utiliza da Coopertau (sem definição da nomenclatura) ou outra Cooperativa para contratar os possíveis funcionários durante o período de experiência, sendo que, após tal fase, o cooperado é aprovado e efetivado no regime da CLT, passando a integrar definitivamente o quadro de funcionários da empresa.

Ainda, sustentou que o Contrato teve início somente com o seguro obrigatório dos veículos, o qual cobria os danos causados aos motoristas e passageiros, e que a atualização da relação dos funcionários ocorria a cada seis meses. Prosseguiu informando que

---

[1] Cláusula Sexta - Das Penalidades. 6.1 - Além das sanções previstas no capítulo IV da Lei Federal 8.666/93 e demais normas pertinentes, a Contratada estará sujeira às penalidades a seguir discriminadas: 6.1.1 - pela inexecução total do objeto contratual, multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor global estimado do contrato; 6.1.2 - pelo atraso no início da execução dos serviços, multa de 3% (três por cento) sobre o valor mensal estimado do Contrato; 6.1.3 - pela inexecução parcial, multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente á parcela do serviço inexecutada; 6.1.4. - pelo descumprimento de qualquer outra cláusula, que não diga respeito diretamente à execução do objeto contratual, multa de 0,5% (meio por cento) sobre o preço mensal estimado; 6.1.5. - pela rescisão do Contrato por culpa da Contratada, multa de 20% sobre o valor estimado do Contrato.

não havia intenção de prorrogar o Contrato com vencimento em 15/06/2006, eis que o objetivo era aprimorá-lo, com projeto básico que mais se adequasse às suas atuais necessidades. Acrescentou que considerou ser mais vantajosa a aquisição do tomógrafo, mas que não recebeu verba orçamentária para tanto (fls. 234/272).

A SFC, após análise da defesa apresentada, registrou que os exames documentais compreenderam o período de janeiro a abril de 2004 e as verificações *in loco* foram realizadas de 15 a 25 de junho de 2004, entendendo que a Execução Contratual parcial se encontra regular no montante de R$ 857.340,19 referente às despesas realizadas nas seis Unidades da Autarquia Hospitalar, com as ressalvas já apontadas. Finalizou informando que avaliaria as providências adotadas pela Pasta na eventual realização de novo Acompanhamento de Execução Contratual envolvendo o mesmo objeto, no qual daria especial atenção aos problemas constatados no presente (fls. 275/278).

Em nova intervenção, a AJCE considerou que houve a regularização dos apontamentos feitos pelos Auditores deste Tribunal, concluindo por sua regularidade, no que foi acompanhada pela Assessora Subchefe de Controle Externo (fls. 280/282).

Na sequência, determinei a expedição de ofício à Autarquia Hospitalar para informar se o Contrato com vencimento em 15/11/2006 havia sido prorrogado e se, em caso negativo, qual seria o número do novo Contrato e a empresa prestadora do serviço (fl. 283).

A Autarquia informou que o Contrato havia sido prorrogado nos períodos de 15/11/2006 a 14/12/2006 no TA nº 075/2006 e de 15/12/2006 a 31/12/2006 no TA nº 086/2006. Acrescentou que após 31/12/2006 o presente Contrato foi substituído pelo Contrato nº 019/2006 (fls. 285/296), firmado com a mesma empresa, cuja execução foi objeto de análise no e-TCM nº 002073/2007.

Em face do acrescido, a SFC averiguou que, de fato, o Contrato nº 019/2006 sucedeu ao Contrato nº 061/03, mas que tanto esse Ajuste quanto o Pregão que lhe antecederam estavam sendo analisados no e-TCM nº 002177/2007, sendo a Licitação considerada regular e o Contrato irregular.

Determinei o desentranhamento da documentação acrescida pela Autarquia em sua última manifestação, referente aos Termos Aditivos, sua juntada e análise no

âmbito do e-TCM nº 002356/2004, que tratou da análise do Pregão e do Contrato 061/03 e, ainda, a expansão da presente Auditoria para abranger o período da Execução Contratual de que tratam os TAs referenciados (fl. 300).

Na sequência, a Coordenadoria informou que, dado o encerramento do Contrato em 31/12/2006, seria possível apenas analisar a Execução Contábil dos períodos cobertos pelos Termos Aditivos, apontando que durante a vigência do Ajuste n° 061/2003 houve a celebração de outros Termos Aditivos além dos referenciados, analisados no e-TCM n° 002356/2004, que passou a acompanhar este TC. Concluiu, sucintamente, que durante todo o período de vigência do Contrato foram liquidadas despesas no montante de R$ 7.922.883,58 (fls. 305/307).

A Assessoria Jurídica circunscreveu seu entendimento ao exposto pela SFC e, no que toca ao objeto inicial do presente processo – a análise da Execução do Contrato n° 061/2003, no período de 2004, deu por sua irregularidade, tendo em vista o descumprimento das cláusulas contratuais (fls. 311/315).

Por sua vez, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade da Execução parcial do Ajuste, dado que inferiu ser ínfima a falha apontada (fls. 316/317).

A Secretaria-Geral também considerou que restou configurado o descumprimento das cláusulas contratuais durante a Execução parcial do Contrato ora analisada, opinando assim pelo seu não acolhimento (fls. 318/322).

A partir deste momento, o presente TC deixou de tramitar em conjunto com o e-TCM n° 002356/2004, por se encontrarem em fases distintas de instrução (fl. 323).

Todavia, em que pese não tenha constado inicialmente neste processo, foi realizada a análise do segundo período de Execução, referente a 01/05 a 22/08/2006, no âmbito do e-TCM 003202/2006, a qual foi juntada a estes autos para fins de melhor análise da Execução (fls. 645/659), sendo suas conclusões relatadas a seguir.

Nessa análise, a SFC indicou que no período de 02/08 a 21/08/2006 esteve nas 6 unidades hospitalares e na sede da Autarquia Hospitalar, onde efetuou vistoria nas ambulâncias que estavam executando os serviços objeto do Contrato. Ponderou, diante da

análise documental realizada e das diligências efetuadas, que a Execução do Contrato no referido período, com despesa liquidada de R$ 443.937,23 (quatrocentos e quarenta e três mil, novecentos e trinta e sete reais e vinte e três centavos) e paga de R$ 413.749,44 (quatrocentos e treze mil, setecentos e quarenta e nove reais e quarenta e quatro centavos) estava atendendo ao objetivo pactuado, porém apresentava as seguintes falhas: (i) não atendimento à cláusula contratual que dispõe que a Contratada deve manter seus empregados regularmente registrados segundo a Consolidação das Leis do Trabalho, uma vez que em todos os Hospitais e Prontos Socorros visitados foram constatados casos de funcionários que atuavam na condição de cooperados[2]; (ii) não atendimento da cláusula que exige o atendimento em 20 minutos para os chamados para remoções extras, tanto nas ambulâncias básicas ou nas de suporte avançado (UTI)[3] (fls. 645/659).

Sobre tais apontamentos, a Autarquia aduziu que a contratação de funcionários por meio de cooperativas ocorre somente durante o período de experiência, após o qual o funcionário passa a integrar o quadro de funcionários da empresa; que não está expresso no Contrato o prazo para a ambulância básica atender a um chamado, sendo que o prazo de 20 minutos se refere apenas às ambulâncias de suporte avançado UTI. Nos casos de chamados de ambulância UTI para exames pré-agendados, o deslocamento ocorre apenas no dia seguinte ao chamado e nos casos em que ocorreram atrasos com qualquer tipo de prejuízo ou transtorno e a empresa foi apenada (fls. 662/665).

A Auditoria, todavia, ratificou suas conclusões, pois entendeu que tais esclarecimentos não eram suficientes para afastar as irregularidades, já que não foram apresentados comprovantes que indicassem que a empresa havia sido apenada (fls. 666/667).

A AJCE, por sua vez, também manteve seu posicionamento anterior no sentido da irregularidade, pois considerou que, de fato, ocorreram atrasos no atendimento aos chamados para remoção, sem demonstração de aplicação de penalidade, denotando, portanto, que não houve uma fiscalização atenta e a adoção de ações punitivas por parte da Autarquia e

---

[2] Cláusula 2.2.5, *in verbis*: Cláusula Segunda - Das Obrigações da Contratada. (...) 2.2. - A Contratada deverá ainda: 2.2.5. - manter seus empregados regularmente registrado segundo as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, assumindo inteira responsabilidade pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias decorrentes dessas relações de emprego;

[3] Cláusula 2.2.3, *in verbis*: Cláusula Segunda - Das Obrigações da Contratada. (...) 2.2. - A Contratada deverá ainda: 2.2.3. - manter em locais estratégicos, dentro do Município de São Paulo, suas ambulâncias de suporte avançado (UTI móvel), de modo a poder atender aos chamados das unidades da Contratante em no máximo 20 minutos;

que, considerando a natureza dos serviços, tal fato poderia gerar prejuízos irreparáveis. Sustentou que não houve cumprimento da exigência contratual para que a Contratada mantivesse todos os seus empregados regularmente registrados segundo a CLT (fls. 668/672).

A PFM, por sua vez, entendeu que era necessária nova intimação da Autarquia, em razão da manifestação da AJCE, para aprofundamento da instrução processual (fls. 673/677), o que foi por mim acolhido nos termos do despacho de fls. 678.

A Autarquia apresentou nova manifestação às fls. 688/692 informando que aplicou sanções à Contratada pelo seu desempenho no âmbito do Contrato nº 019/06 (seguinte ao presente) e, no que tange à forma de contratação dos empregados por meio de cooperativa, acrescentou que o apontamento a alertou para o procedimento adotado pela Contratada.

Mais uma vez, a SFC apontou que não foram apresentados elementos novos a justificar a modificação de sua conclusão (fls. 693/693), entendimento que também foi mantido pela AJCE (fls. 695/698).

Em nova manifestação, a PFM requereu o acolhimento da Execução Contratual ora examinada, tendo em vista a inexistência de prejuízo concreto ao Erário ou dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos responsáveis ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados (fls. 699/703).

A SG, nesta oportunidade, também manteve seu posicionamento anterior, no sentido do não acolhimento da referida Execução Contratual, uma vez que o atraso na prestação dos serviços, tal como descrito por SFC, poderia acarretar efeitos irreversíveis aos pacientes. Observou, da mesma forma, que não restou atendida a regra para a contratação de funcionários por parte da Contratada, denotando descumprimento do ajustado (fls. 704/707).

Após a juntada de cópia de despacho para saneamento exarado no e-TCM nº 003202/2006, com reflexo nestes autos (fls. 709/710), a SFC esclareceu que a Execução Contratual referente ao período de janeiro a abril de 2004 encontrava-se irregular no montante de R$ 1.039,20 e regular no montante de R$ 857.340,19, com as ressalvas constatadas às fls. 132/144 no período mencionado, acima expostas. Também apontou que a Execução Contratual relativa ao período de 01/05 a 22/08/06 encontrava-se regular no montante de R$ 413.749,44, com as ressalvas destacadas à fl. 568. Por fim, salientou que

considerou regular a Execução em seu aspecto contábil, não tendo sido detectadas irregularidades neste âmbito (fls. 715/716).

Não tendo novas questões a serem analisadas, tanto a AJCE (fls. 719/723), quanto a PFM (fl. 724) e SG (fls. 725/731) sustentaram opiniões já emitidas anteriormente.

Determinei a intimação da Contratada (fl. 732), tendo o prazo transcorrido *in albis* e a AJCE, PFM e SG reiteraram seu posicionamento anterior (fls. 738/740, 741 e 742/743, respectivamente).

Ato seguinte, determinei a intimação dos responsáveis indicados pela SFC à fl. 142 para que tivessem conhecimento das conclusões alcançadas e apresentassem defesa, no prazo regimental (fl. 744).

Nicola Cocciolito, ex-diretor do Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvea, afirmou que na ocasião o referido Hospital e os outros citados (Hospital Tatuapé, Hospital Alexandre Zaio, PS – Vila Maria Baixa, PS Santana e PS da Freguesia do Ó), não eram unidades com orçamento próprio, sendo subordinadas à Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé, de modo que não possuíam competência administrativa para a elaboração de Editais, Licitações, Controles e Pagamento de Fatura, as quais eram de competência da Autarquia Regional e referiam-se a todas as unidades da Autarquia, de modo que não possui condições de justificar a suposta irregularidade (fl. 752/753). Aduziu que competia às unidades a fiscalização para que o serviço fosse prestado de acordo com as Cláusulas Contratuais, sendo que somente a Autarquia possuía corpo jurídico e lhe permitia o estabelecimento de penalidades. Que as Unidades sempre informavam as irregularidades que eram detectadas durante o mês anterior. Que as impropriedades no veículo vistoriado teriam sido detectadas pela fiscalização do Hospital. Que desconhece qualquer caso que tenha se agravado em razão da não obediência do prazo de 20 minutos para o atendimento com as ambulâncias e que a checagem da ambulância era feita de forma direcionada para o tipo e os equipamentos necessários à manutenção da vida do paciente. Também havia checagem rotineira de limpeza e documentação. Acrescentou que, quanto à falta de tomógrafo, os casos que dele necessitavam eram encaminhados para o exame fora das dependências do Hospital, tendo sido sanada a questão com a instalação do equipamento em 2012 (fls. 752/753).

Sandra Tiemi Eguchi afirmou que era funcionária do Pronto Socorro Municipal de Vila Maria Baixa, tendo exercido a função de Diretora Técnica no período compreendido entre 2004 e 2009, mas que deixou de trabalhar no local em 2010. Aduziu que, quanto ao controle de serviço prestado, a única irregularidade apontada refere-se ao pagamento da passagem de ida e volta da ambulância no valor de R$ 317,50, sendo devida apenas a ida, tendo a própria Autarquia solicitado o ressarcimento do referido valor. Prosseguiu informando que, no que tange à documentação e vistoria dos veículos, foi realizada a troca dos pneus e conserto do giroflex em 2005 e que solicitou à empresa que mantivesse os documentos obrigatórios dentro dos veículos, o que foi atestado como cumprido desde então. Aduziu que as ambulâncias raramente chegam no prazo estabelecido de 20 minutos, o que levou à aplicação de penalidades à empresa, embora não tenha sido registrada qualquer reclamação em razão do referido atraso e que a aplicação de tais penalidades era de competência da Autarquia. Que os funcionários eram contratados por meio da Cooperativa somente no período de experiência, que o Contrato somente teve início com a apresentação do seguro obrigatório dos veículos e que a relação de ambulâncias e possíveis tripulantes foi apresentada pela Contratada, ainda que tardiamente, e era atualizada a cada seis meses, sendo que, posteriormente, a Autarquia sempre solicitava a atualização se houvesse modificação no quadro funcional. Aduziu que os valores constatados como irregulares, no montante de R$ 1.039,50, eram ínfimos, se comparados com os valores regulares (R$ 857.340,19). Salientou que o Contrato examinado já se exauriu e as falhas não tiveram o condão de viciar a sua execução, sendo razoável que seja considerado regular, com determinações. Requereu o reconhecimento da regularidade da Execução Contratual em exame, em especial no que tange à Unidade do Pronto Socorro Vila Maria Baixa (fls. 762/768).

O Sr. Cristião Fernando Rosas, ex-Diretor Técnico do Hospital Carmino Caricchio, reiterou informações prestadas pelos antecessores, no sentido de que a responsabilidade pelos pagamentos e penalidades a serem aplicadas à Contratada eram de responsabilidade da Autarquia. Que competia ao Hospital a fiscalização para que o serviço fosse prestado de acordo com o Contrato, com apontamento em formulário de controle do Setor de Tráfego do Hospital e de Planilha, os quais eram mensalmente encaminhados à Autarquia. Que o Hospital Carmino Caricchio não teve apontamento de irregularidade de transporte não realizado, que os controles de tráfego do Hospital eram precisos e que era devido o pagamento

no transporte de ida e volta de remoção ocorrida em 27/04/2004, pois a ambulância retornou à unidade trazendo os profissionais e os equipamentos. Que não teve notícias de atraso nas ambulâncias ou de agravamento de estado de saúde em razão de eventual extrapolação de tal prazo. Que ocorriam periódicas fiscalizações nas ambulâncias, quanto à documentação, condições físicas, componentes da tripulação, equipamentos médicos e que não foram apontadas irregularidades em relação à parte física, de equipamentos, mecânica ou limpeza das ambulâncias no Hospital em referência, havendo orientação para que fosse dada prioridade na utilização das Ambulâncias do próprio Município (fls. 770/775).

José Carlos Hass, João Maurício P. Mainenti e Marcos Antonio Ferlin apesar de regularmente intimados, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para oferecer defesa (fl. 776).

A SFC, na análise das defesas apresentadas, concluiu que foi solucionado o apontamento referente ao item 2.1.1 de seu primeiro relatório, que se referia à irregularidade na Execução no período de janeiro a abril de 2004 no montante de R$ 1.039,50, tendo sido mantidos os demais apontamentos relativos a esse período e aos concernentes ao período de maio a agosto de 2006 (fls. 781/788).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, também manteve posicionamento anterior no sentido do não acolhimento da Execução do Contrato, tendo em vista que remanesceram as irregularidades constatadas anteriormente (fls. 790/792).

A PFM, a seu turno, considerou que os elementos de prova constantes da instrução probatória permitiam concluir pela regularidade da Execução Contratual. Caso assim não se entenda, pede que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados (fls. 794/795).

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral opinou pela irregularidade da Execução do Contrato nos períodos analisados, ressalvando que sob o aspecto contábil a análise da Execução no período de 01/05/2006 a 22/08/2006 poderia ser julgada regular (fls. 797/808).

É o relatório.

## VOTO

Nos termos em que descrevi em meu Relatório, o presente processo trata do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 061/2003 – AHMRT, firmado entre a então Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé e a Capital Ambulâncias Ltda., abrangendo inicialmente o período de janeiro a abril de 2004, que foi posteriormente estendido para abranger o período de maio a agosto de 2006, este último período examinado no e-TCM nº 003202/2006 e ato seguinte juntado a estes autos. Também foi realizada a análise contábil de todo o período de Execução do referido Contrato.

O Contrato tem por objeto a locação de serviços de remoção de pacientes em ambulâncias de transporte e de suporte avançado (UTI Móvel) para as Unidades da Autarquia, com valor estimado de R$ 2.376.000,00 (dois milhões e trezentos e setenta e seis mil reais), para o período de 12 meses.

A Licitação que deu origem ao Ajuste, regida pelo Edital de Pregão nº 004/2003, e este Contrato nº 061/03, com os Termos Aditivos nº 047/03, 018 e 060 de 2004; 010, 021, 094 de 2005; 014, 075 e 086 de 2006 e 044/07 foram todos julgados regulares pelo Plenário desta Corte, conforme Acórdãos proferidos no âmbito do e-TCM nº 002356/2004.

Ao final da instrução processual do presente, com a oitiva da Pasta e dos responsáveis pela Execução, a SFC, realizando análise documental e diligências *in loco*, apontou que:

(i) no período de janeiro a abril de 2004, restou ausente a padronização nos controles do uso das ambulâncias e dos documentos encaminhados à Autarquia pelas unidades, com a descrição das quantidades de viagens a serem pagas à Contratada; também não constavam nos veículos os documentos de porte obrigatório e o Certificado de Vistoria emitido pela Vigilância Sanitária; além disso, a Contratada não estava cumprindo as disposições estabelecidas na Cláusula Segunda do Contrato, referente à localização das ambulâncias, tempo para atendimento dos chamados, manutenção dos empregados segundo as normas da CLT, apresentação da relação dos veículos alocados ao serviço e a relação nominal e sempre atualizada de seus tripulantes; ademais, diversos veículos não atendiam às disposições do Edital, pois apresentavam giroflex quebrado, ventiladores sem funcionar, quinas não arredondadas, rádio comunicador quebrado e outros. Foi constatada,

ainda, a ausência de comunicação pelas Unidades à Autarquia, das falhas verificadas na prestação dos serviços, impedindo a aplicação das sanções cabíveis de forma a desestimular o descumprimento contratual. Outrossim, ocorreram inconsistências na descrição dos custos do transporte de pacientes de ambulâncias – UTI para realização de exames de tomografia computadorizada;

(ii) no que tange ao período de análise da Execução Contratual de 01/05/2006 a 22/08/2006, reiterou a SFC que não foi regularizada a questão referente à forma de contratação de empregados pela Contratada nos termos da CLT, pois ainda se constatou que eles estavam na condição de cooperados; e que os chamados para remoções extras, tanto nas ambulâncias básicas ou nas de suporte avançado (UTI) não eram atendidos no prazo de 20 minutos.

O que se observa, de modo geral, é que os dois períodos de Execução Contratual analisados foram regulares do ponto de vista contábil, mas apresentaram apontamentos de irregularidades no que tange aos seus aspectos fáticos, decorrentes tanto de impontualidades e da inobservância de regras ajustadas e aceitas pela Contratada para a prestação dos serviços, quanto em razão de deficiências na supervisão e fiscalização do Contrato por parte da Autarquia Hospitalar Municipal Regional e dos Hospitais que foram atendidos com o serviço, quais sejam, Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio, Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouvêa, Hospital Municipal Dr. Alexandre Zaio, Pronto Socorro Municipal 21 de junho, Pronto Socorro Municipal Dr. Lauro Ribas Braga, Pronto Socorro Municipal Vila Maria Baixa.

Ainda que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle tenha indicado que durante os períodos de Execução analisados tenham sido atendidos os objetivos contratuais, com ressalvas das falhas apontadas, e que, segundo os Responsáveis pela Execução, não tenha havido comprometimento no atendimento dos pacientes, fato que, contudo, não foi demonstrado, entendo que as falhas apontadas no Relatório de Auditoria denotaram que as partes agiram de forma descuidada, tanto pelo estado geral dos veículos apresentados (giroflex quebrado, falta de ventiladores, rádio comunicador quebrado), quanto pelo descumprimento da documentação exigida, descontrole no número de viagens efetuadas a justificar de forma precisa o pagamento, falta de observância a regras que foram estipuladas

para melhor execução do serviço de remoção de pacientes, como àquela relativa à localização das ambulâncias e indicação dos tripulantes que prestavam os serviços.

Outrossim, verifica-se que um dos principais aspectos a serem seguidos no referido serviço, que era o prazo de 20 minutos para atendimento dos pacientes nos chamados extras, tanto nas ambulâncias básicas quanto nas de suporte avançado (UTI), não foi observado pela Contratada, nem houve justificativa quanto a esse desatendimento (fl. 657).

Esse conjunto de circunstâncias não permite o acolhimento dos períodos de Execução analisados.

Todavia, esse desenlace não leva, necessariamente, à determinação para desconstituição dos efeitos produzidos, uma vez que, além de serem fatos consolidados no tempo, não é possível apurar as situações concretas e específicas que quantificariam o dano ao Erário.

No que tange à atuação dos responsáveis pela Execução Contratual, noto que as irregularidades indicam que tanto os Superintendentes da Autarquia quanto os Diretores dos Hospitais, merecem, no mínimo, dada a conduta desatenciosa, uma advertência para que tenham mais atenção na realização do controle e fiscalização de Contratos seguintes, sob pena de, não o fazendo, incidir em conduta que enseja sanção mais gravosa.

Assim, com suporte nas manifestações desta Casa, **julgo irregular a Execução do Contrato nº 61/2003**, nos períodos e nos valores analisados, mantendo os efeitos produzidos, com a aplicação de advertência aos responsáveis relacionados às fls. 142 e 657, nos termos do artigo 52, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal e artigo 86, I do Regimento Interno, extinta a punibilidade de Henrique Carlos Gonçalves, pelo falecimento.

Recorro de ofício, nos termos do parágrafo único do artigo 137 do Regimento Interno.

TCM, 29 de julho de 2020.

**ROBERTO BRAGUIM**
**Conselheiro Vice-Presidente**

JCL/RB