ACO-UTR-610/2025

Processo	-	TC/003773/2019
Contratante	-	Fundo Municipal da Saúde
Contratada	-	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM
Contrato de Gestão	-	03/2015 R$ 33.746.995,56
TAs	-	01/2015 a 14/2018
Objeto	-	Gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em unidades da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos de Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Água Rasa, da Supervisão Técnica de Saúde Mooca/Aricanduva

67ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS ADITIVOS. FMS. AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º, c/c arts. 4º e 5º, da Resolução TCMSP 10/2023.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, em julgar extinto o presente processo, consoante art. 12, parágrafo único, da referida Resolução.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, com declaração de voto apresentada, julgou irregulares os instrumentos analisados.

ACORDAM, por unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Fundo Municipal da Saúde 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, conforme art. 13 da Resolução 10/2023, e, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 16 de julho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 22/09/2025 09:48:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 22/09/2025 16:51:36 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

67ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL

Item 3 – Pleno

TC 3.773/2019 - Fundo Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Contrato de Gestão 03/2015 R$ 33.746.995,56** - **TAs 01/2015 a 14/2018** - Gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em unidades da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos de Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Água Rasa, da Supervisão Técnica de Saúde Mooca/Aricanduva (JT)

ANÁLISE DE LICITAÇÃO, CONTRATO E TERMOS ADITIVOS. JULGAMENTO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA. PRESCRIÇÃO. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. 1. Reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão 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 do TCMSP, em razão do decurso de mais de cinco anos do último marco interruptivo, consubstanciado no 1º Relatório da Auditoria elaborado após a defesa da SMS, em 03/03/2020 (peça 55). 2. Julgamento pela extinção do processo, em conformidade com o artigo 12, parágrafo único da Resolução TCMSP nº 10/2023. 3. Determinação de encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão 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 TCMSP nº 10/23.

RELATÓRIO

Trata o presente TC 3.773/2019 da análise do Processo de Seleção nº 010/2014-SMS.G/NTCSS e do Contrato de Gestão nº R 003/2015- SMS/NTCSS, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde - SMS e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, incluindo seus 14 (quatorze) Termos de Aditamento.

O referido Contrato tem por objeto o gerenciamento e a execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da rede assistencial dos Distritos Administrativos Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Água Rasa da Supervisão Técnica de Saúde Mooca/Aricanduva, com período de vigência de 08.05.2015 a 07.05.2020 e valor inicial

para 12 (doze) meses de **R$ 33.746.995,56** (trinta e três milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e noventa e cinco reais e cinquenta e seis centavos).

Os objetos dos Termos de Aditamento são:

> TA 001 - alteração do conteúdo do Contrato de Gestão com finalidade de ajustes para a implantação;
> TA 002 - acréscimo de valores a título de custeio para pagamento de 13º salário;
> TA 003 - acréscimo de valores a título de investimento para aquisição de equipamentos e mobiliários para a implantação da unidade Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Bertioga; TA 005 - aprovação de novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para o 2º ano de contrato, de acordo com a cláusula 7.2.2 do Contrato de Gestão;
> TA 006 - revisão de metas de saúde bucal conforme Portaria SMS 1400/2016;
> TA 007 - alteração da cláusula contratual que trata da periodicidade de pagamento mensal das despesas de custeio;
> TA 008 - revisão do plano de trabalho com revisão de metas de várias unidades;
> TA 009 - aprovação de novo plano de trabalho e de plano orçamentário para o período de setembro a dezembro de 2017 e apresentação de matriz de indicadores de qualidade do período, além da inclusão da UBS Água Rasa;
> TA 010 - alteração da cláusula contratual 07 subitens 7.2.1, 7.2.2 e 7.31. e cláusula 01 subitem 1.2, que tratam do valor e da periodicidade do pagamento mensal das despesas de custeio, consignação do valor do contrato para 06 meses (01 de janeiro de 2018 a 30 de junho de 2018), bem como a restruturação e adequação das unidades do contrato e inclusão da unidade CAPS AD II MOOCA;
> TA 011 - aprovação do novo plano de trabalho e plano orçamentário para o período de julho a setembro de 2018;
> TA 012 - inscrição para o congresso sudeste de medicina de família e comunidade e inscrição para prova de título de especialista;
> TA 013 - aprovação do novo plano de trabalho e de plano orçamentário para o período de outubro a dezembro de 2018 e inclusão integral da UBS Belenzinho;
> TA 014 - prorrogação da vigência do plano de trabalho e plano orçamentário, para o período de 01.01.19 a 31.03.19;
> TA 015 - aprovação do novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para o período de 01.03.19 a 30.06.19 e alteração da clausula que trata das condições de transferência de recursos.

Conforme se depreende, embora o presente tenha sido deflagrado em 2019, trata-se de processo de seleção ocorrido em 2014, de Contrato de Gestão firmado em 2015, bem como dos aditivos subsequentes, sendo os apenas os dois últimos datados de 2019.

A Secretaria de Controle Externo, através de sua Coordenadoria IV, produziu Relatórios das Análises dos referidos instrumentos (peças 12 a 27), cujos resultados foram consolidados na Síntese de peça 28.

Quanto ao Processo de Seleção nº 010/2014-SMS.G/NTCSS, a Auditoria anotou irregularidades em seu Relatório de peça 12, enquanto na análise do Contrato de Gestão nº R 003/2015- SMS.G/MTCSS, fez apontamentos no relatório de peça 13.

Sobre a análise dos **Termos Aditivos nº 001, 02, 03 de 2015, aditivos 5, 6, 7 e 8 de 2016, aditivo 9/2017, 10, 11, 12, 13, 14 de 2018** e aditivo 15/2019, a **Auditoria** apontou irregularidades nos relatórios de peça 14 a 19 e 21 a 27, respectivamente.

A organização social SPDM se manifestou à peça 44 e a Secretaria Municipal de Saúde o fez à peça 52, enfrentando cada apontamento.

O processo administrativo analisado revelou diversas irregularidades no âmbito do Contrato de Gestão nº R 003/2015-SMS.G/NTCSS (peça 44), firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Organização Social SPDM. Não foram apresentados dados técnicos referenciais para justificar os critérios de repactuação de metas de produção e recursos humanos previstos no contrato (item 5.4, peça 52, fl. 09). A Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde (CPCSS) informou que as metas e indicadores foram definidos previamente à celebração do termo, cabendo a ela seu monitoramento e avaliação por meio de relatórios mensais das Supervisões Técnicas de Saúde, conforme estabelecido na Matriz de Indicadores do Contrato de Gestão.

Quanto aos índices contábeis, a SPDM (peça 44, fls. 2/3) alegou que os critérios adotados no edital (peça 05, fl. 72) foram definidos pela SMS e que seus índices atenderam integralmente às exigências (item 5.6). O edital de chamamento, por sua vez, não incluiu a descrição dos bens e equipamentos vinculados à parceria (item 5.8), descumprindo o art. 25, inciso I, do Decreto Municipal 52.858/11. A SMS (peça 52, fl. 02) informou que o tema será tratado com as Coordenadorias Regionais de Saúde para posterior previsão em termo aditivo.

Ainda, não houve apresentação dos parâmetros técnicos utilizados na fixação das metas de produção (item 5.9), sendo os indicadores considerados insuficientes para apurar a qualidade dos serviços. As metas operacionais e os indicadores de desempenho (itens 5.11 e 5.12, peças 44 e 52) não demonstram melhoria na eficiência e qualidade dos serviços, contrariando os artigos 28, incisos III e IV, do mesmo decreto. A SPDM afirmou que tais metas foram apresentadas e avaliadas conforme previsto na legislação, e a CPCSS reiterou a responsabilidade pela avaliação técnica.

A ausência de parecer do Conselho de Administração da entidade aprovando a celebração do contrato (item 9.3) fere o art. 6º da Lei Municipal 14.132/06 e o art. 19 do Decreto 52.858/11, ainda que a SPDM tenha posteriormente apresentado a ata da reunião realizada em 13/04/2015 (peça 44, fl. 04) com essa aprovação. Houve também insuficiência nos valores previamente empenhados para cobrir as despesas contratuais (item 9.4), contrariando os artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64, sendo justificado pela SMS (peça 52, fl. 04) com base no art. 58 da mesma lei.

A utilização do elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” (item 9.5, peça 52, fl. 04) foi questionada por caracterizar terceirização de mão de

obra em atividade-fim, o que violaria o art. 18 da LRF. A SMS alegou que se trata de contrato de gestão e não de terceirização direta de mão de obra, tratando-se de contratação para gerenciamento da rede assistencial. Constatou-se também a ausência de divulgação dos Anexos V e VII do contrato no sistema CENTS (item 9.7, peça 52, fl. 02), cuja responsabilidade, segundo a SMS, é da Secretaria Municipal de Gestão. A falta de embasamento técnico para metas e indicadores de qualidade também foi apontada nos Anexos III, IV e V do contrato (item 9.10, peça 52, fl. 09).

Nos termos aditivos, especialmente no Termo Aditivo nº 001/2015 (peça 44, fl. 05), verificou-se ausência de detalhamento dos custos que justificaram a redução do valor contratual (item 10.2) e ausência de comprovação da regularidade fiscal e situação econômico-financeira da SPDM (item 10.3, peças 44, fls. 05/07). A SPDM apresentou documentos fiscais posteriores e justificativas para a variação de valores, mencionando a inclusão e redistribuição de serviços. As metas incluídas no aditivo apenas repetiram ou corrigiram quantitativamente as do Plano de Trabalho (item 10.4), sem indicar melhoria na qualidade dos serviços, sendo reiterada pela SMS a responsabilidade da CPCSS pela definição e avaliação de metas (peça 52, fl. 09). A aprovação formal do termo aditivo pelo Conselho de Administração foi posteriormente apresentada por meio de ata datada de 13/12/2017 (item 10.6, peça 44, fl. 07), enquanto a SMS sustentou que o decreto exige apenas manifestação sobre a minuta do contrato.

O Termo Aditivo nº 002/2015 (peça 44, fls. 07/08) apresentou justificativa considerada frágil para o acréscimo de recursos destinados ao pagamento do 13º salário (item 10.1), sem detalhamento de custos unitários (item 10.2). A certidão do FGTS estava vencida, e não houve comprovação adequada da situação econômico-financeira (item 10.3), sendo apenas juntada documentação posterior (peça 44, fls. 08/09). A aprovação do termo foi registrada em ata datada de 17/11/2015 (item 10.5, peça 44, fls. 10/11). Os valores para 2015 não foram previamente empenhados (item 10.6), sendo remetido às explicações do item 3.2. A questão da inadequação do elemento de despesa (item 10.7) também foi reiterada.

O Termo Aditivo nº 003/2015 (peça 44, fl. 10) careceu de detalhamento dos custos dos bens a serem adquiridos para implantação do Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Bertioga (item 10.2). A certidão negativa do FGTS também estava vencida (item 10.3), e a aprovação do termo pelo Conselho foi indicada em ata de 13/12/2017 (item 10.5, peça 44, fls. 11/12). O empenho foi considerado intempestivo (item 10.6, peça 52, fl. 04).

No Termo Aditivo nº 005/2016 (peça 44, fl. 12), a SPDM indicou que o aumento de valor contratual decorreu de dissídio coletivo, inclusão de unidades e serviços, e reajustes, apresentando comparativo com o TA 01/2015 (item 10.2). A comprovação de regularidade jurídico-fiscal foi insuficiente (item 10.3, peça 44, fls. 13/14), e o Plano de Trabalho não discriminou alterações relativas a recursos humanos (item 10.4). As metas e indicadores repetiram os do contrato original (itens 10.5 e 10.6, peça 52, fl. 09), sem

demonstrar ganho de eficiência. A ata de aprovação do termo foi datada de 29/08/2016 (item 10.8, peça 44, fl. 14). Novamente, foi apontada a inadequação do elemento de despesa (item 10.9, peça 52, fl. 04).

Por fim, no Termo Aditivo nº 006/2016 (peça 44, fl. 14), também não houve comprovação da regularidade jurídico-fiscal (item 10.3) nem metas com foco em melhoria de eficiência (item 10.4, peça 52, fl. 09). A aprovação foi novamente indicada na ata de 29/08/2016 (item 10.6, peça 44), e manteve-se a controvérsia sobre a obrigatoriedade dessa aprovação segundo interpretação da SMS (peça 52, fl. 02). O uso do mesmo elemento de despesa indevido (item 10.7) e a repetição das metas originais reforçam o caráter recorrente das falhas ao longo de todo o processo contratual e seus aditivos.

De igual forma, o processo administrativo relativo aos Termos Aditivos nº 007/2016 a 015/2019 do Contrato de Gestão nº R 003/2015-SMS.G/NTCSS (peça 44) evidenciou irregularidades. Em todos os aditivos, foram apontadas falhas na comprovação da situação econômico-financeira da SPDM, violando o art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 — a SPDM remeteu informações posteriores, sem atender à exigência temporal (TA 007/2016, fl. 16; TA 008/2016, fl. 18; TA 009/2017, fls. 19-20; TA 010/2018, fls. 21-22; TA 011/2018, fls. 24-25; TA 012/2018, fl. 26; TA 013/2018, fl. 29; TA 014/2018, fls. 31-32; TA 015/2019, fls. 33-35).

A aprovação dos aditivos pelo Conselho de Administração da SPDM também apresentou inconsistências com o art. 19, inciso III, do mesmo decreto: apesar da apresentação de atas posteriores (TA 007 em 19/12/2016, fl. 17; TA 008 em 06/03/2017, fl. 17; TA 009 em 28/11/2017, fl. 21; TA 010 em 29/05/2018, fl. 24; TA 011 em 29/10/2018, fl. 26; TA 012 em 29/10/2018, fl. 28; TA 013 em 26/11/2018, fl. 31; TA 014 em 25/02/2019, fl. 33; TA 015 em 15/04/2019, fl. 36), a SMS alegou que o decreto exige manifestação apenas sobre a minuta inicial, sem menção aos aditivos (fl. 02).

Outro ponto recorrente foi a repetição das metas operacionais e indicadores originais, sem demonstrar melhoria em eficiência ou qualidade, contrariando o art. 28, inciso III, e inciso IV, do DM 52.858/11 (referência feita por SMS em todos os aditivos, fl. 09). Os indicadores não permitiram avaliação substantiva da prestação de serviços.

Também foram identificadas falhas no detalhamento e embasamento dos valores dos aditivos (violação do art. 28, inciso II), a exemplo dos TAs 007 a 015, com explicações padronizadas recorrendo a dissídio coletivo, inclusão de unidades e reajustes, mas sem cálculos unitários ou cronogramas detalhados; a SPDM limitou-se a encaminhar comparativos orçamentários (TA 009/2017, fl. 19-20; TA 010/2018, fl. 21-22; TA 011/2018, fls. 24-25; TA 012/2018, fl. 26; TA 013/2018, fl. 29; TA 014/2018, fls. 31-32; TA 015/2019, fls. 33-34).

Em todos os aditivos, constatou-se: (i) retenção dos documentos fiscais atestando regularidade — incluindo certidões do FGTS, CADIN e Fazenda Municipal — no momento da assinatura (TA 008 a 015); (ii) ausência ou insuficiência dos empenhos prévios, em desrespeito aos artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64 (citados pela SMS no item 3.2); e (iii) uso continuado do elemento de despesa "Outros Serviços de Terceiros – PJ" para despesas de atividade-fim, configurando possível terceirização indevida, contrariando o art. 18 da LRF — embora a SMS tenha mantido a justificativa de contratação para gestão de rede, e não terceirização.

Por fim, não houve disponibilização integral dos aditivos no sistema CENTS (art. 16, inciso II, alínea "a"), situação mencionada pela SMS nos itens 3.4, 9.7 e repetida ao longo de todo o período. Em síntese, a análise revela padrões recorrentes de falhas em comprovação financeira, aprovação formal, transparência, fundamentação técnica e cumprimento de exigências legais ao longo de diversos aditivos firmados entre 2016 e 2019.

A Auditoria apresentou novo Relatório acerca das manifestações das partes interessadas, superando parte dos apontamentos (peça 55).

Após, vieram aos autos novas manifestações da SMS (peça 63) e da SPDM (peça 68).

A Auditoria voltou a se manifestar (peça 74) e ratificou os resultados da manifestação anterior, com as seguintes alterações:

> TA 001, superado o item 10.3 quanto à situação econômico financeira;
> TA 002, superado o item 10.3 quanto à situação econômico financeira;
> TA 003, superado o item 10.3 quanto à situação econômico financeira.

Novamente, manifestaram-se a SMS (peça 83) e a SPDM (peça 84).

E a Auditoria, à peça 88, ratificou todas as conclusões da manifestação anterior.

À peça 90, a Assessoria Jurídica sugeriu a intimação dos agentes públicos apontados como responsáveis nos Relatórios das Análises e opinou pela irregularidade do Processo de Seleção nº 010/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão no R 003/2015-SMS/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM e de seus 14 Termos de Aditamento.

Novos ofícios foram enviados à SMS, a OS contratada e a Sra. Sulei de Queiroz Roxo para ciência e manifestação.

A SMS apresentou resposta às peças 105 e 106, acrescentando, sobre o item relativo à justificativa para celebrar Contrato de Gestão, que a gestão direta encontra

óbices em angariar a quantidade necessária de profissionais de saúde e fica vinculada a processos licitatórios que despendem tempo extraordinário. Por outro lado, aduziu que a contratação em comento possibilita a definição de pagamentos e avaliação de desempenho.

A SPDM ratificou suas manifestações anteriores e requereu fossem os atos julgados regulares (peça 107).

A Sra. Sulei de Queiroz Roxo, embora intimada, não apresentou manifestação.

A Secretaria de Controle Externo, por sua Coordenadoria IV, se manifestou à peça 111, com ratificação das conclusões de sua manifestação anterior.

À peça 115, a AJ reiterou parecer precedente, enquanto o Assessor Subchefe registrou que, dos responsáveis indicados pela Auditoria nos diversos Relatórios de Análise (peças 12 a 27), apenas a Sra. Sulei de Queiroz Roxo (indicada na peça 27) foi cientificada do presente processo, de forma que propôs fossem intimados os demais, a fim de evitar eventual futura alegação de nulidade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à peça 119, requereu o acolhimento dos ajustes em análise, relevando-se as eventuais impropriedades apontadas pelas equipes técnicas desta E. Corte ou alternativamente, a aceitação dos efeitos jurídicos pretéritos, em nome do princípio da segurança jurídica e em virtude da inocorrência de prejuízo ao erário.

A Secretaria Geral – SG, à peça 121, acompanhou parecer da AJ reiterando a necessidade de intimação dos demais responsáveis.

Sobreveio então, a Resolução 10/2023 deste Tribunal e nova manifestação da Assessoria Jurídica à (peça 159).

É o relatório.

VOTO

1.O presente TC nº 3.773/2019 ocupa-se da análise do Processo de Seleção nº 010/2014, do Contrato de Gestão nº 003/2015 dele decorrente firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, incluindo seus 14 (quatorze) Termos de Aditamento de objetos discriminados no relatório.

2.O referido Contrato teve por objeto o gerenciamento e a execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da rede assistencial dos Distritos Administrativos Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Água Rasa da Supervisão Técnica de

Saúde Mooca/Aricanduva, com período de vigência de 08.05.2015 a 07.05.2020 e valor inicial para 12 (doze) meses de R$ 33.746.995,56 (trinta e três milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e noventa e cinco reais e cinquenta e seis centavos).

3.O escopo dos Termos de Aditamento segue abaixo discriminado:

> TA 001 - alteração do conteúdo do Contrato de Gestão com finalidade de ajustes para a implantação;
> TA 002 - acréscimo de valores a título de custeio para pagamento de 13º salário;
> TA 003 - acréscimo de valores a título de investimento para aquisição de equipamentos e mobiliários para a implantação da unidade Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Bertioga; TA 005 - aprovação de novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para o 2º ano de contrato, de acordo com a cláusula 7.2.2 do Contrato de Gestão;
> TA 006 - revisão de metas de saúde bucal conforme Portaria SMS 1400/2016;
> TA 007 - alteração da cláusula contratual que trata da periodicidade de pagamento mensal das despesas de custeio;
> TA 008 - revisão do plano de trabalho com revisão de metas de várias unidades;
> TA 009 - aprovação de novo plano de trabalho e de plano orçamentário para o período de setembro a dezembro de 2017 e apresentação de matriz de indicadores de qualidade do período, além da inclusão da UBS Água Rasa;
> TA 010 - alteração da cláusula contratual 07 subitens 7.2.1, 7.2.2 e 7.31. e cláusula 01 subitem 1.2, que tratam do valor e da periodicidade do pagamento mensal das despesas de custeio, consignação do valor do contrato para 06 meses (01 de janeiro de 2018 a 30 de junho de 2018), bem como a restruturação e adequação das unidades do contrato e inclusão da unidade CAPS AD II MOOCA;
> TA 011 - aprovação do novo plano de trabalho e plano orçamentário para o período de julho a setembro de 2018;
> TA 012 - inscrição para o congresso sudeste de medicina de família e comunidade e inscrição para prova de título de especialista;
> TA 013 - aprovação do novo plano de trabalho e de plano orçamentário para o período de outubro a dezembro de 2018 e inclusão integral da UBS Belenzinho;
> TA 014 - prorrogação da vigência do plano de trabalho e plano orçamentário, para o período de 01.01.19 a 31.03.19;
> TA 015 - aprovação do novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para o período de 01.03.19 a 30.06.19 e alteração da clausula que trata das condições de transferência de recursos.

4.O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos órgãos técnicos deste Egrégio Tribunal, da Origem e dos interessados. Conforme se depreende, embora o

presente tenha sido deflagrado em 2019, trata-se de processo de seleção ocorrido em 2014, de Contrato de Gestão firmado em 2015, bem como dos aditivos subsequentes, sendo os apenas os dois últimos datados de 2019.

5.Assim, quanto ao tema da prescrição, tenho a considerar o quanto segue.

6.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]

7.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]

8.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]

9.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]

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

> "*A prescrição qüinqüenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas*

[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

> *na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão.*" (Acórdão 49/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade)
>
> "*Não se aplica a prescrição da ação disciplinar com base no art. 142 da Lei 8.112/1990 no âmbito de tomada de contas especial, pois são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário*." (Acórdão 1865/2009-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA; ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pena disciplinar | SUBTEMA: Prescrição)

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

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

12.Não obstante tal 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 especiais na hipótese em que houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

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

> "*A prescrição para aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCU regula-se pelo prazo vintenário do antigo código civil ou decenário, para o vigente, contada somente após a sua constituição, ou seja, após a publicação do acórdão condenatório, e não desde o fato gerador.*" (Acórdão 771/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)
>
> "*Na ausência de prazo prescricional específico para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, aplica-se aos processos de controle externo o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil.*" (Acórdão 670/2013-Segunda Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

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

> "*A regra de prescrição para o exercício do poder punitivo pelo TCU é matéria sujeita à reserva legal, para a qual ainda não há lei específica. Diante da lacuna na Lei 8.443/1992, aplica-se aos processos de controle externo o prazo geral*

> *previsto no Código Civil, não o da Lei 9.873/1999, porquanto a atividade judicante do Tribunal não tem como fundamento o exercício do poder de polícia.*" (Acórdão 1683/2013-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)
>
> "*As regras de prescrição para o exercício do poder punitivo por parte do TCU constituem matéria de estrita reserva legal. Em sua ausência, adota-se as regras do prazo decenal do Código Civil*." (Acórdão 5920/2013-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

15.Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

16. Nos julgamentos, especialmente, dos temas 666[5], 897[6], 899[7], em sede de repercussão geral, o STF reconheceu a existência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

17.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)

18.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,

[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*

> Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016, grifos nossos.)

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

20.Essa tese foi reforçada no julgamento do tema 897, em que foi firmado, após debate em plenário, a tese do voto divergente e 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.

21.O debate em plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato ímprobo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato ímprobo 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-se 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)

22.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.)

23.Antes do julgamento do tema 899, em 24/06/2020, o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não se 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.)

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

25.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.)

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

27.Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[8], com efeito *erga omnes,* ocorrido em 11/11/2021, que determinou que a prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seriam regidas pelo disposto da Lei Federal nº 9.873/99, por analogia.

28.Antes da referida ADI, a jurisprudência do STF já vinha se posicionando nesse sentido, como pode ser verificado nos 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)

[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)

> "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)

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

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

30. Na ADI nº 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)

31.Consolidado o 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.

32.Subsequentemente à 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 da decadência.

33.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 matéria por meio da edição da Resolução nº 10/2023 que disciplina o instituto da prescrição nesta Corte.

34.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.*"

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

36.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 anterior à edição 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)

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

38.A exemplo, no âmbito deste Tribunal, no que se refere aos efeitos de reconhecimento da prescrição, assim dispõem os artigos 12 e 13 da Resolução nº 10, de 2023:

> "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."

39.Quanto aos efeitos do reconhecimento da prescrição em primeira instância, sem que ainda tenha sido proferida uma decisão de mérito, este Plenário tem pacificado o entendimento de que o feito deve ser extinto, salvo nos casos em que haja comprovada relevância que justifique a continuidade do processo, em conformidade com o disposto no art. 12 da Resolução.

40.Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes deste Plenário:

> "*ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução*

10/2023/TCMSP, julgando extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias 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 ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos." (TC nº 003025/2004; Relator Eduardo Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023)
"*ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, consoante o art. 2º da Resolução 10/2023 – TCMSP e julgar extinto o processo com resolução de mérito, conforme o art. 12, parágrafo único, da mesma Resolução.*
ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator 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 ao instrumento objeto desta ação, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos." (TC nº 000605/2007; Relator Eduardo Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023)
"*ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, em julgar extinto o presente processo, visto que consumada a prescrição quinquenal. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, que, quanto ao mérito, declarou superado os itens 6.3, 6.4 e 6.6, deixando de acolher a Operação Urbana analisada em razão dos apontamentos 6.1, 6.2 e 6.5, reconhecendo a prescrição punitiva e ressarcitória (Resolução 10/2023 desta Corte) e exarando recomendação à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.*
ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, na pessoa do Senhor Secretário de Desenvolvimento Urbano e aos demais interessados no feito, para ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.
ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as cautelas de praxe, o arquivamento destes autos." (TC nº 001586/2014; Relator Ricardo Torres; Plenário; 3.298ª, 1 de novembro de 2023.)

41.Ademais, o referido posicionamento deste Plenário quanto à extinção do feito em razão da prescrição está em harmonia com o entendimento do TCU:

"(...) Por fim, considerando que a materialidade dos recursos públicos aplicados não excede o valor de 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada

> *de Contas Especial (art. 12, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022), resta a solução de arquivamento do processo indicada no art. 11 da Resolução. Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.*" (Acórdão 2831/2023 – Primeira Câmara / Relator - WALTON ALENCAR RODRIGUES PROCESSO – 016.665/2014-7 / TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ DATA DA SESSÃO - 11/04/2023)
>
> "*Nesse sentido, consoante disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, que estabelece a incidência da prescrição intercorrente nas situações em que o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, é forçoso reconhecer sua ocorrência e promover o arquivamento do presente feito. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado*." (Acórdão 534/2024 – PLENÁRIO/Relator AUGUSTO SHERMAN/ Processo 033.642/2018-4/ REPRESENTAÇÃO (REPR)/ Data da sessão 27/03/2024)

42.Observe-se, a propósito, que função orientadora e pedagógica deste Tribunal se encontra preservada pela determinação constante neste Voto de encaminhar o Relatório, Voto e Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

43.A medida ora proposta, para preservação dos fins pedagógicos desta Corte, está em consonância com a jurisprudência do TCU, dado que o Plenário da Corte atuou de forma idêntica no julgamento do Acórdão nº 165/2023, 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)

44.No que tange à aplicação da prescrição, 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."*[9]

45.Assim, a prescrição é instituto fundamental para a efetivação do princípio da segurança jurídica. O mestre português José Joaquim Gomes Canotilho ensina "que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante qualquer ato de poder – legislativo, executivo e judicial."[10]

46.Isso porque a prescrição garante a dimensão da calculabilidade da segurança jurídica, estabilizando as relações jurídicas. O Professor Titular da Universidade de São Paulo, Humberto Ávila, define que "*a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada.*"[11]

47.Nessa linha, a prescrição, com seus efeitos, assegura calculabilidade na dimensão temporal da segurança jurídica, na medida em que limita o espectro de tempo para a confirmação das consequências normativas atribuíveis a atos e fatos.

48.Consigna-se, ainda, quanto aos efeitos da prescrição, a manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no Tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, no qual destacou 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."[12]

49.Assim, feitas estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas e sobre a regulação ora vigente nesta Casa, passa-se à análise do tema no caso concreto.

50.Conforme relatado, destaca-se que do último marco interruptivo, consubstanciado no relatório de Auditoria pós análise das defesas (peça 55), que se deu em **03/03/2020, até a presente data** houve o transcurso do prazo prescricional quinquenal (art. 5º, II c/c art. 6º, I, da Resolução 10/2023), de modo que eventuais pretensões punitivas

[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.
[10] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Edª Almedina, Coimbra 2002, p. 256.
[11] ÁVILA, Humberto, Segurança Jurídica entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário, 2ª Edição, Edª Malheiros, São Paulo, 2012 p. 596
[12] 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.

e ressarcitórias encontram-se fulminadas pelo instituto da prescrição, nos termos do art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, inciso II e § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

51.Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme exposto na análise constante do presente, em homenagem à segurança jurídica e estabilização das relações jurídicas, entendo ser caso de extinção do processo, com fundamento no artigo 12, parágrafo único[13] da Resolução nº 10/2023, na forma descrita no artigo 487, II[14] do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força do artigo 15[15] do mesmo diploma legal.

52.Ante todo o exposto, **RECONHEÇO** a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º c/c art. 4º e art. 5º da Resolução nº 10/23, e julgo **EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

53.DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

[13] 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.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 13/08/2025 09:12:17 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 3) e-TCM nº 3773/2019
Relator: ET

Objeto: Análises do Processo de Seleção nº 010/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº R 003/2015-SMS/NTCSS e dos Termos Aditivos nºs 01/2015, 02/2015, 03/2015, 05/2016, 06/2016, 07/2016, 08/2016, 09/2017, 10/2018, 11/2018, 12/2018, 13/2018, 14/2018 e 15/2019. Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Mooca/Aricanduva.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Com fundamento nos pareceres das SCE julgo irregulares os instrumentos analisados.

Apesar de tal resultado, deixo de aplicar multas ou fazer determinações, pois há que se considerar a incidência das disposições constantes da Resolução 10/2023, conquanto decorreu prazo superior a 5 anos do último marco interruptivo, qual seja Relatório de Auditoria de março de 2020, restando, portanto, prescritas as pretensões punitiva e ressarcitória.

Destacando, de qualquer maneira, a respeito da imputação de responsabilidade pelos atos praticados, como já me manifestei no julgamento englobado dos E-TCMS ns. 3.646/2016, 6.391/2017, 6.483/2016 e 13.796/2018, que os senhores Secretários e Secretários

Adjuntos, na condição de agentes políticos, não participaram dos atos questionados, razão pela qual não podem ser responsabilizados.

Nesse sentido, tanto a LINDB[1], como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos[2], impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam nessa medida e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram/poderiam por eles executadas.

É como voto.

TCM, 14 de julho de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.07.14 12:13:49 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

MBM/RB

---

[1] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[2] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." (Grifei).