

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

<b>Processo:</b>	<b>TC/006885/2017</b>
<b>Interessados:</b>	Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha, atual Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha e Consórcio São Paulo Ambiental, atual Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A.
<b>Objeto:</b>	<b>Recursos Ordinários da Procuradoria da Fazenda Municipal, de Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. e de Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira.</b> Acompanhamento da Execução do Contrato 73/SES/2011. Prestação de serviços indivisíveis de Limpeza Pública, nas áreas da então Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha <b>Valor total:</b> R\$1.115.560.046,52 Período de Abrangência: 01/03 a 31/05/2017
<b>Responsáveis:</b>	Paulo Cahim (Prefeito Regional da Casa Verde/Cachoeirinha, à época), Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira (Fiscal do Contrato) e José Rodrigues Vasquez (Gerente de Concessão e Permissões da antiga Amlurb) (peça 1)

### RELATÓRIO

Cuida-se do exame dos Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. e Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira contra o v. Acórdão que, à unanimidade, não acolheu a Execução Parcial do Contrato nº 73/SES/2011, na área da então Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha, atual Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha, no período e valores examinados, e determinou o encaminhamento de cópias do Relatório de Acompanhamento da Auditoria, do relatório, voto e do Acórdão à mencionada Subprefeitura, à Superintendência da Polícia Federal e ao Vereador Adilson Amadeu, em atendimento aos pedidos formulados.

O V. Acórdão recorrido cuidou da análise da Execução do Contrato nº 73/SES/2011, firmado entre a então Secretaria Municipal de Serviços (SES), atual Secretaria Executiva de Limpeza Urbana (SELIMP<sup>1</sup>), da Secretaria Municipal das Subprefeituras, e o Consórcio São Paulo Ambiental, atual Inova Gestão de Serviços Urbanos S/A, para a prestação de

---

<sup>1</sup> Decreto nº 61.036/22 – criou a Secretaria Executiva de Limpeza Urbana – SELIMP sendo-lhe atribuída a gerência, regulação e fiscalização dos serviços indivisíveis de limpeza urbana. (art. 11)

serviços indivisíveis de limpeza pública – Agrupamento Noroeste, por 36 (trinta e seis) meses, com valor de R\$1.115.560.046,52 (um bilhão, cento e quinze milhões, quinhentos e sessenta mil, quarenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), competindo a gestão do Contrato à então Limpurb e a sua fiscalização às Subprefeituras, no caso, a da Casa Verde/Cachoeirinha, abrangendo o período de 01/03 a 31/05/2017.

Informo também que a Concorrência Pública nº 07/SES/11, do qual decorreu esta Execução, o Contrato e seus Termos de Aditamento nºs 1 e 2 de 2012 foram julgados regulares no e-TCM nº 1.421/2012, enquanto os Termos de Aditamento de nºs 03 a 11 estão sendo analisados no mesmo processo, em fase de instrução.

Em seu Recurso, a Procuradoria da Fazenda Municipal alegou, em preliminar, a ocorrência da prescrição quinquenal de que trata a Resolução nº 10/23, requerendo a reforma do v. Acórdão para excluir-se de seu dispositivo o não acolhimento da Execução, com o arquivamento dos autos, na forma do art. 12, parágrafo único<sup>2</sup> do Diploma citado. No mérito, com base na manifestação da Pasta, sustentou a reforma da r. Decisão para acolhimento da Execução, já que as falhas foram sendo corrigidas ao longo do cumprimento do Instrumento, devendo ser considerados os obstáculos enfrentados pelo gestor, o que justificava, inclusive, a ausência de determinações pelo Relator Original. Ponderou que o objeto foi entregue à população, sem prejuízos ao erário e que os Agentes agiram de boa-fé, pleiteando, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros.

Por sua vez, Inova Gestão de Serviços Urbanos S/A, em preliminar, requereu o reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória, nos moldes da Procuradoria da Fazenda Municipal, pontuando ter se processado a intercorrente, requerendo, assim, a extinção do feito. No mérito, argumentou que a avaliação da qualidade da limpeza não devia se pautar pela "quantidade varrida" ou pelo número de equipes como apontou a SCE e sim considerar as características socioeconômicas da Cidade que, inclusive, orientavam a prestação dos diversos

---

<sup>2</sup> **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 Pleno".

serviços pela Contratada. Requereu o acolhimento da Execução, com a aplicação dos arts. 20<sup>3</sup>, 21<sup>4</sup> e 22<sup>5</sup> da LINDB ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros diante da inexistência de prejuízo ao erário pontuando que os serviços foram prestados e as supostas irregularidades não mais existiam.

Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira, alegou, em preliminar, sua ilegitimidade passiva, por não ser o fiscal/gestor do Contrato, tendo apenas agido como fiscal operacional. No mérito, defendeu que a fiscalização foi realizada, tendo sido lavrados os Autos de Constatação de Irregularidade Contratual (ACICs) e centenas de Boletins de Fiscalização (BFs), e que a implantação do sistema digital de fiscalização (FLIP) representou avanço importante.

Foram ainda oficiados do v. Acórdão recorrido o Vereador Adilson Amadeu, a SP Regula, a Secretaria Municipal das Subprefeituras e a Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha, na pessoa de seu Subprefeito, e intimados o então Subprefeito da Casa Verde/Cachoeirinha, Paulo Cahim, e José Rodrigues Vasquez, por Amlurb, estes dois na condição e Responsáveis identificados pela SCE. A partir dessas providências a SMSUB manifestou-se ciente do decidido enquanto os demais prazos recursais transcorreram *in albis*.

Na instrução devida, a Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento dos Recursos da PFM e da Contratada, e igualmente do ofertado por Gúbio Anaxágoras Prado Ferreira, mas esse último em razão da ausência de confirmação do recebimento da intimação pela Unidade responsável. Reconheceu a prescrição para as pretensões punitiva e ressarcitória porque entre a data do primeiro Relatório de Auditoria após manifestação das partes (de 18/04/18 – fls. 260/275 de peça 25) e a data do julgamento (17/04/24 – peça 41) decorreram mais de 5 (cinco) anos. No mérito, aduziu que as razões recursais já tinham sido combatidas em Primeiro Grau, inexistindo fatos novos. Concluiu pela reforma do v. Acórdão em razão da

---

<sup>3</sup> **Art. 20.** "Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. **Parágrafo único.** A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."

<sup>4</sup> **Art. 21, caput.** "A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas".

<sup>5</sup> **Art. 22, caput.** "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".

prescrição quinquenal deixando, ao crivo dos Julgadores, o seu reconhecimento também sobre a própria fiscalização, preservada a finalidade pedagógica.

A Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou seu Recurso.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos três Recursos com os mesmos argumentos trazidos pela Assessoria Jurídica. Opinou pelo reconhecimento da prescrição quinquenal sendo que seu Secretário defendeu a extinção do feito, com a preservação da função pedagógica. De outro lado, manifestou-se pela improcedência da preliminar de ilegitimidade de parte arguida por Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira porque agiu ele como fiscal do Contrato, lembrando que não lhe foi imputada pena, quedando-se incólume sua esfera jurídica. No mérito, acompanhou a Assessoria Jurídica pela ausência de elementos aptos a afastar as irregularidades, opinando pelo provimento dos Recursos Voluntários para que o processo seja extinto, com fundamento no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 10/23, em razão da incidência da prescrição quinquenal.

É o relatório.

### **VOTO**

Em julgamento Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, Inova Gestão de Serviços Urbanos S/A e Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira contra o v. Acórdão que, à unanimidade, não acolheu a Execução Parcial do Contrato nº 73/SES/2011, na área da então Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha, atual Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha, no período e valores examinados, e determinou o encaminhamento de cópias do Relatório de Acompanhamento da Auditoria, do relatório, voto e do Acórdão à mencionada Subprefeitura, à Superintendência da Polícia Federal e ao Vereador Adilson Amadeu, em atendimento aos pedidos formulados.

Informo que a Concorrência Pública nº 07/SES/11, do qual decorreu esta Execução, o Contrato e seus Termos de Aditamento nºs 1 e 2 de 2012 foram julgados regulares

no e-TCM nº 1.421/2012, enquanto os Termos de Aditamento de nºs 03 a 11 estão sendo analisados no mesmo processo, em fase de instrução.

Conheço dos Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e por Inova Gestão de Serviços Urbanos S/A porque preenchem os requisitos regimentais de admissibilidade. Conheço do Apelo formulado por Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira, mas o faço acolhendo as conclusões alcançadas pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, uma vez que, de fato, não foi possível identificar nos autos a data da confirmação de recebimento da intimação para verificação de sua tempestividade.

No enfrentamento das preliminares, **afasto:**

1. O reconhecimento da incidência da prescrição arguida pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Recorrente Contratada, eis que o v. Acórdão recorrido não porta decisão de cunho punitivo ou ressarcitório, razão pela qual a Resolução nº 10/23 não se aplica, restando, porém, preservado o seu conteúdo declaratório, pelo que o mérito deve ser examinado;

2. A alegação de ilegitimidade de parte suscitada por Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira porque, como bem asseverou a Secretaria Geral, o Recorrente atuou como Fiscal do Contrato tendo, nessa condição, respondido às irregularidades dos itens 4.1 a 4.8 do relatório de SCE, em sede de Primeiro Grau, como consta dos documentos de fls. 180/185 de peça 25.

Superadas as preliminares, no mérito, os Recursos não merecem provimento.

Tanto a Procuradoria da Fazenda Municipal como Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A., com argumentos semelhantes, recorrem requerendo o acolhimento da Execução e, de forma subsidiária, o reconhecimento de seus efeitos financeiros.

Ocorre que, como se observa da instrução processual e foi reconhecido no voto do Relator Original, seguido a unanimidade no primeiro julgamento, a Execução Contratual porta diversas infringências ocorridas durante a prestação dos serviços de limpeza pública, como problemas na manutenção de lixeiras, equipe de varredores desfalcada,

falta de planejamento sobre qual seria a equipe mínima necessária para fiscalizar os serviços, sacos de varrição não recolhidos, falhas essas importantes, considerando se tratar de serviço de limpeza pública que afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas.

São falhas concretas, que denotam, de um lado, a *deficiência* nos serviços de varrição prestados pela Recorrente Contratada, razão pela qual também não posso aceitar seu argumento de que a Execução deve ela ser avaliada pela "eficiência e qualidade dos serviços" e não pela "quantidade varrida" até porque, se fosse o caso, o serviço prestado também não porta a "qualidade" arguida. De outro lado, as impropriedades revelaram *ausência de efetiva fiscalização* por parte da Subprefeitura.

As razões sustentadas por Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira igualmente não merecem provimento, vez que é inegável que o reduzido número de pessoal na Subprefeitura afetou as fiscalizações realizadas tanto que, como ele mesmo afirma, os Contratos iniciados em junho de 2019, após longo processo licitatório, já previram outra sistemática.

Considero, portanto, que o v. Acórdão recorrido se pautou por valores jurídicos concretos, de modo a não incidir o art. 20 da LINDB.

Por derradeiro, o pedido subsidiário de aceitação dos efeitos financeiro não merece acolhimento em razão dos problemas encontrados nos processos de pagamento, seja porque não incluíram a avaliação de desempenho da Contratada, dificultando a aplicação de pena, seja porque o próprio pagamento não veio suportado pela documentação de atestação das fiscalizações.

Diante de todo o exposto, afastando as preliminares arguidas, nego provimento a todos os Recursos mantendo-se o v. Acórdão em todos os seus termos.

TCM, 23 de julho de 2025.

**ROBERTO BRAGUIM**  
**Conselheiro Corregedor**

TPF/RB

## II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

**Processo:** TC/006885/2017  
**Origem:** Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha  
**Objeto:** Contrato 73/SES/2011 – Execução Contratual de Serviços de Limpeza Pública Indivisíveis

### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênua para divergir.

2. É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito.

3. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

4. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

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

6. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

7. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, *caput*, da Resolução nº 10/2023.

8. Consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, desde o Relatório de Auditoria datado de 18/04/2018 – após a manifestação da Origem, até o último marco interruptivo consubstanciado na r. Decisão guerreada (Peça 41) proferida em 17/04/2024.

9. Verificada a prescrição, deve ser extinto o presente feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/000366/2011, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

10. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.

Art. 12. 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 das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

11. No caso concreto, considerando o tempo transcorrido entre os atos da Administração, durante o qual houve, até mesmo, mudança na legislação acerca de processos licitatórios e contratação, eventual manifestação desta Corte sobre a matéria sujeita a julgamento não terá o condão de orientar a atuação administrativa, razão pela qual o feito não se enquadra na exceção à plena extinção do processo.

12. Por fim, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 do STF – ou criminais.

Diante do exposto, é o caso de **CONHECER** dos Recursos Ordinários e dar-lhes **PARCIAL PROVIMENTO** quanto ao pedido de reconhecimento da prescrição quinquenal nos autos e, por conseguinte, **JULGO EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023.

**DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias de caráter pedagógico nos termos do art. 13, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

É como voto, Senhor Presidente.

*Ricardo Torres*  
*Conselheiro*

### III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-507/2025

- Processo - TC/006885/2017
- Recorrentes - Procuradoria da Fazenda Municipal, Inova Gestão de Serviços Urbanos S/S e Gubio Anaxagoras do Prado Ferreira
- Objeto - Recursos interpostos em face do Acórdão de 17/04/2024 – Secretaria Municipal de Serviços (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)/Prefeitura Regional Casa Verde/Cachoeirinha (atual Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha)/Departamento de Limpeza Urbana/Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (atual Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula) e Consórcio São Paulo Ambiental (atual Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A.) – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 73/SES/2011 (TAs 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2014, 06/2015, 07/2015, 08/2016, 09/2016 e 10/2017 – Termo de Retirratificação ao TA 05/2014), cujo objeto é a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública – Agrupamento Noroeste, que abrange as Subprefeituras Butantã, Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Lapa, Mooca, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba, Jaraguá, Santana/Tucuruvi, Sé, Tremembé/Jaçaã e Vila Maria/Vila Guilherme, está sendo executado e fiscalizado pela Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

#### 3.375ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SMSUB. SUBPREFEITURA. LIMPEZA URBANA. 1. Reconhecida a incidência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias. Art. 10, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDOS. Votação unânime. PROVIDOS PARCIALMENTE. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias de caráter pedagógico, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação por maioria.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela Inova Gestão de

Serviços Urbanos S.A. e pelo Senhor Gubio Anaxagoras do Prado Ferreira porque preenchem os requisitos regimentais de admissibilidade.

**ACORDAM**, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, com declaração de voto apresentada, EDUARDO TUMA e do Conselheiro Substituto FILIPPE LIZARDO, em dar parcial provimento quanto ao pedido de reconhecimento da prescrição quinquenal nos autos e, por conseguinte, julgar extinto o presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP 10/2023.

**ACORDAM**, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o encaminhamento do Relatório, Voto e deste Acórdão, à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias de caráter pedagógico nos termos do art. 13 da citada Resolução, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que afastou as preliminares arguidas e negou provimento a todos os recursos, mantendo o Acórdão recorrido em todos os seus termos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, EDUARDO TUMA e o Conselheiro Substituto FILIPPE LIZARDO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente

ROBERTO BRAGUIM – Relator

RICARDO TORRES – Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/affo