TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-452/2025

Processo	-	TC/000691/2012
Denunciante	-	Carlos Gilberto Alves
Denunciados	-	Serviço Funerário do Município de São Paulo (atual Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula) e Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.
Objeto	-	Denúncia em face do Contrato 25/SFMSP/2011, cujo objeto é a contratação de serviços emergenciais para execução de serviços de engenharia de contenção e reconstrução de muro de arrimo do Cemitério Santana

65ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. SFMSP. CONTRATO. EMERGÊNCIA. CONTENÇÃO E RECONSTRUÇÃO DE MURO DE ARRIMO. CEMITÉRIO. 1. Reconhecida a incidência da prescrição. Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos trabalhos realizados, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e EDUARDO TUMA, em reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, e julgar extinto o presente feito com julgamento de mérito, nos termos do art. 12, parágrafo único, da citada Resolução, ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico para casos futuros, com remessa 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.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, afastou a incidência da prescrição quinquenal e, no mérito, julgou-a parcialmente procedente, em razão das irregularidades confirmadas nas últimas manifestações das Coordenadorias I e VI da Secretaria de Controle Externo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos interessados, nos termos do art. 58 do RITCMSP, e, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 21 de maio de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/cv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2025 15:08:12 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 31/07/2025 16:22:16 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº 691/2012

Interessado: Serviço Funerário do Município de São Paulo – SFMSP
Responsáveis: CARLOS GILBERTO ALVES
Objeto: Denúncia em razão de conduta dos órgãos dirigentes do Serviço Funerário do Município de São Paulo referente aos serviços de engenharia de contenção e reconstrução de muro de arrimo no Cemitério Santana.

ANÁLISE - Denúncia formulada por Carlos Gilberto Alves em face do Serviço Funerário do Município de São Paulo em vista da execução de muro de arrimo, objeto do Contrato de Emergência nº 25/SFMSP/2011. CONHECE dos trabalhos realizados e, quanto ao mérito, RECONHECE a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023.

RELATÓRIO

Trata o TC 691/2012 de Denúncia formulada por Carlos Gilberto Alves em face do Serviço Funerário do Município de São Paulo (fls. 03/57 da Peça 28), em vista da execução de muro de arrimo, objeto do Contrato de Emergência nº 25/SFMSP/2011.

Devidamente intimado (fl. 62 da Peça 28), o Serviço Funerário de São Paulo apresentou defesas à fl. 70 da Peça 28, fl. 57 da Peça 33 e fls. 04/51 da Peça 34.

Outrossim, a Contratada foi intimada (fl. 03 da Peça 35) e apresentou manifestação (fls. 05/09 da Peça 35).

A Auditoria desta E. Corte de Contas examinou a documentação constante dos autos e concluiu, em suma, que a Denúncia é procedente quanto à nomeação extemporânea do fiscal/gestor da obra e que não houve um adequado acompanhamento das etapas da obra pela fiscalização, confirmando, dessa forma, parte das alegações contidas nos itens 3 a 6 da Denúncia (fls. 83/109 da Peça 33, fls. 58/60, fls. 102/108 e fl. 112 da Peça 34).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 118/119 da Peça 34 e fls. 15/19 da Peça 35) opinou pelo conhecimento e procedência parcial da Denúncia.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 133/139 da Peça 34 e fl. 23 da Peça 35) requereu que os autos fossem sobrestados até o julgamento da Ação

Popular com o mesmo objeto destes autos e, subsidiariamente, requereu a improcedência da Denúncia.

A Secretaria Geral (fls. 166/169 da Peça 34) concluiu pelo conhecimento e procedência parcial da Denúncia.

Em despacho à fl. 25 da Peça 35, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo para acompanhamento da Ação Popular nº 0010365-37.2012.8.26.0053, corrente perante a 7ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo.

Após regular tramitação, os presentes autos foram novamente remetidos aos órgãos de praxe para manifestação acerca de eventual incidência prescricional, nos termos regulamentados pela Resolução nº 10/2023 deste Egrégio Tribunal de Contas.

Constatou a Assessoria Jurídica que o último marco interruptivo, consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após ciência à Origem e oportunidade de defesa (fls. 83 a 109, peça 33), elaborado em 24.08.2012, ensejaria o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos moldes do art. 5º, II c/c art. 6º, II da Resolução nº 10/23, conclusão acompanhada pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a Denúncia formulada por Carlos Gilberto Alves em face do Serviço Funerário do Município de São Paulo (fls. 03/57 da Peça 28), em vista da execução de muro de arrimo, objeto do Contrato de Emergência nº 25/SFMSP/2011.

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 essa matéria 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**", de acordo com a ementa que segue:

> *EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.*
> *1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.*
> *2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, 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.*
> *3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.*
> *4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).*

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "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 regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Nos presentes autos verifico que do último marco interruptivo decorreram mais de 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada na situação prevista no art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023, deste Tribunal.

Imperioso, portanto, reconhecer a incidência da **prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória** em relação às impropriedades nos referidos autos, nos termos da Resolução disposta.

Nesse sentido, **o reconhecimento** da prescrição, que constitui instituto de direito material, é **matéria prejudicial ao exame do conteúdo fático analisado nos autos, visto que extingue o processo, uma vez que a mesma** é *"causa extintiva da **pretensão de direito material** pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei"*[1]

Vale ressaltar que a apreciação da prescrição é destinada a **todos** os processos de controle externo **e não somente aos casos que possuem disposição de conteúdo ressarcitório e punitivo.**

Ademais, importante frizar que as ações deste Tribunal de Contas, sobretudo as análises e acompanhamentos dos atos administrativos, não são de ordem meramente declaratória, mas, **preponderantemente condenatórias, e portanto, sujeitas à prescritibilidade.**

[1] NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. Código de Processo Civil Comentado. 17 ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2018. p. 467

Neste sentido, o **Tribunal de Contas da União** vem se posicionando:

> ***Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União**, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que: "(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como **questão prejudicial de mérito**, obsta o exame da questão de fundo da causa. (...) Em outras palavras, **o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo".** (Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).*

Nesse diapasão, esclarece o **Ministro Gilmar Mendes** que a *prescrição atinge diretamente a ação e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado, ou seja, fazendo perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração de eventual prejuízo*. *(STF. Recurso Extraordinário 636.886. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 20 de abril de 2020, p. 29-40).*

Todavia, "observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos", nada impede que o resultado das análises técnicas constantes dos autos seja encaminhado à Origem a fim de subsidiar, **pedagogicamente**, a implementação de medidas corretivas ou preventivas **na forma de recomendações**, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

Desta feita, conheço dos trabalhos realizados e RECONHEÇO a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito com julgamento de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, **ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico para casos futuros**, com remessa 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.

Após as comunicações de praxe, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 05/06/2025 12:54:11 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SONP nº 65

Item 01 - Processo nº TC/000691/2012

Relator: Conselheiro João Antonio

Revisor: Conselheiro Ricardo Torres

Interessados: Serviço Funerário do Município de São Paulo – SFMSP (autoridade liquidante), Construtora Almeida Sapata e Carlos Gilberto Alves

Objeto: Denúncia em razão da conduta dos órgãos dirigentes do Serviço Funerário do Município, referente aos serviços de engenharia de contenção e reconstrução de muro de arrimo no Cemitério Santana.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, diante da edição da Resolução nº 10/2023, a Assessoria Jurídica promoveu a análise deste TC no que tange à prescrição, entendendo pela sua ocorrência na modalidade quinquenal, porquanto o último marco interruptivo, qual seja, Segundo Relatório de Auditoria após ciência ao SFMSP, se deu em 24/08/2012 (peça 33, pgs. 82-109), de modo que eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias estariam fulminadas pela prescrição administrativa, sem prejuízo da continuidade do processo

em relação aos demais aspectos da instrução ou do julgamento, nos termos dos artigos 12 e 13 da referida resolução.

Posteriormente, o Cons. Relator encaminhou os autos para manifestação da PFM (peça 50), registrando esta que nada teria a se opor ao reconhecimento da prescrição (peça 52).

Na sequência, SG entendeu que (peças 54-55), sem prejuízo de eventual acolhimento da tese prescricional, a critério dos Nobres Conselheiros, com amparo nos artigos 12 e 13 da Resolução nº 10/2023, poderá ser dada continuidade ao processo em relação aos demais aspectos da instrução ou do julgamento, observados os critérios de materialidade, risco e relevância dos envolvidos e neste caso.

Contudo, o artigo 8º da Resolução 10/2023, em seus incisos II e III[1] trazem as hipóteses de suspensão - quando não corre o prazo prescricional: (II) o sobrestamento do processo, desde que

[1] **Resolução 10/2023** - Seção IV – Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição
Art. 8º - Não corre o prazo de prescrição:
...
II – durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo Tribunal, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;
III – a concessão de prorrogação de prazo que ultrapasse o limite regimental, conforme art. 118, inciso I e art. 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo;
Parágrafo único: Cessada a causa suspensiva, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.
RITCMSP:
Art. 118 - Será pessoal a intimação do responsável, sempre que possível, nas seguintes hipóteses:
I - para tomar conhecimento do processo em que esteja envolvido, a fim de apresentar defesa, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, e acompanhar a sua tramitação;
Art. 123 - A apresentação de alegações de defesa, ou de justificativas da prática do ato impugnado, deverá ser feita dentro do prazo determinado no artigo 118, I, deste Regimento, podendo esse ser prorrogado, a juízo do Conselheiro que presidir o feito, por uma única vez e por igual período.

não tenha sido provocado pelo Tribunal e (III) a concessão de prorrogação de prazo que ultrapasse o limite regimental.

No caso em análise, observo que a tramitação processual restou paralisada a partir de 10/03/2015 (peça 35, pg. 25), por determinação do Conselheiro Relator, atendendo à petição protocolada pela Contratada (peça 35, pgs. 05-09), para que fosse aguardado o julgamento da Ação Popular nº 0010365-37.2012.8.26.0053 da 7ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo.

Considerando, pois, que o último marco interrompível se deu em 24/08/2012 – data manifestação da Auditoria após defesa (fls. 83/109 da Peça 33) e o andamento do processo restou paralisado desde 10/03/2015 - sobrestado por fatos alheios à vontade do Tribunal (inciso II, art. 8º Res. 10/2023), qual seja, pendência de julgamento da ação judicial, e não foi cessada a causa suspensiva (conforme parágrafo único do art. 8º Res. 10/023), o prazo para prescrição quinquenal ainda não ocorreu.

Por todo o exposto, alicerçado nas conclusões alcançadas pelas áreas técnicas deste Tribunal, conheço da presente Denúncia, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Afasto a incidência da prescrição quinquenal conquanto não decorreu prazo superior a 5 anos desde último marco interruptivo, 24/08/2012, posto que a tramitação deste processo esteve suspensa desde 10/03/2015, em conformidade com o art. 8º, inciso II das

Resolução 10/2023, não cabendo a aplicação do art. 5º, inciso II c.c. art. 6º, inciso II, da mencionada Resolução, e art. 3º, incisos I e II, da Ordem Interna nº 07/2023.

Quanto ao mérito, julgo-a parcialmente procedente, em razão das irregularidades confirmadas em últimas manifestações das Coordenadorias I e VI de SFC (atual SCE), no tocante à nomeação extemporânea do fiscal/gestor da obra, ao não adequado acompanhamento das etapas da obra pela fiscalização e ao superfaturamento, pois constatado que o valor máximo a ser medido da obra é de R$ 814.582,68, e não R$ 1.176.449,74.

Determino o envio da decisão à 7ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo e o acompanhamento da Ação Popular nº 0010365-37.2012.8.26.0053 e ao Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania – DPPC – no âmbito do Inquérito Policial 68/12.

TCM, 19 de maio de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.05.19 12:52:07 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

FBC/RB