ACO-UTR-215/2026

Processo - TC/000817/2008
Interessadas - Empresa Municipal de Urbanização (atual São Paulo Obras) e Construtora OAS S.A. (atual Construtora Coesa S.A.)
Acompanhamento da execução do Contrato 0069701000-Emurb
Objeto - Verificar, por amostragem no mês de abril de 2008, se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços de engenharia para a execução do remanejamento das linhas de alta tensão, elaboração de projeto executivo e implantação da alça de acesso Morumbi, e execução das obras complementares necessárias à operacionalização do Complexo Viário Real Parque, localizado na Avenida Jornalista Roberto Marinho – Brooklin, estão sendo prestado de acordo com o pactuado e se a medição corresponde aos serviços realizados

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SP OBRAS. EXECUÇÃO DO REMANEJAMENTO DAS LINHAS DE ALTA TENSÃO. 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. Art. 2º, 4º e 5º, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI, após determinação na 66ª Sessão Ordinária Não Presencial, para que lhe fossem conclusos a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor e RICARDO TORRES, ambos com declarações de voto apresentadas, votando o Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI, para efeito de desempate, nos termos do art. 14, alínea "h", da Lei

Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, considerando as manifestações técnicas precedentes, em reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º c/c art. 4º e art. 5º da Resolução 10/2023 e em julgar extinto o processo, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma norma.

ACORDAM, ainda, pela mesma maioria, em determinar o envio do relatório, voto e deste Acórdão à São Paulo Obras para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão dos contratos celebrados e evitar futuras irregularidades, nos termos do artigo 13 da Resolução TCMSP 10/2023.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, que acolheram excepcionalmente a execução do Contrato 0069701000, no período e no valor analisado.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 19 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente, com voto
EDUARDO TUMA – Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do RITCMSP

/lsr

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 10/04/2026 15:46:02 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 15/04/2026 11:56:19 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 9) E-TCM nº 817/2008

Interessadas:	Empresa Municipal de Urbanização - EMURB (atual SPUrbanismo) e Construtora OAS Ltda.
Objeto:	**Acompanhamento, por amostragem, no mês de abril de 2008, da Execução do Contrato nº 0069701000 – EMURB,** referente às obras de remanejamento das linhas de alta tensão, implantação da alça de acesso Morumbi, incluindo Projeto Executivo e Obras Complementares necessárias à operacionalização do Complexo Viário Real Parque.
Período de Abrangência:	01.04.2008 a 30.04.2008
Responsáveis:	Edward Zeppo Boretto, Carolina Moretti Fonseca, Aguinaldo Lopes Quintana Neto, Norberto Duran, Omar Ayub e Maurício Trevisan.
Valor:	R$ 70.980.320,14 (data-base: outubro/2007).
Relator:	**Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

No Acompanhamento, por amostragem, da Execução do Contrato nº 0069701000/EMURB, firmado com a Construtora OAS Ltda., a Subsecretaria de Controle Externo

apresentou Relatório, endossado pelo Chefe da Coordenadoria VI, no qual apontou, em conclusão, as irregularidades a seguir resumidas:

- Item 4.1 - alteração dos serviços contratados, acarretando a perda da vantajosidade para a Municipalidade.;

- Item 4.2 – substituição de profissionais responsáveis sem a devida análise de seus currículos;

- Item 4.3 – atraso na execução do cronograma físico das obras, acarretando prejuízos à EMURB;

- Item 4.4 – subcontratações sem a prévia autorização da EMURB, acarretando o descumprimento da Cláusula 10.1 do Contrato;

- Item 4.5 – montante da subcontratação acima do limite admitido na Cláusula 10.1;

- Item 4.6 – serviços não realizados até a 6ª medição, porém indevidamente pagos, no valor de R$ 2.638.492,93;

- Item 4.7 – serviços não realizados até a 7ª medição, com pagamento indevido de R$ 615.990,11;

- Item 4.8 – falta de justificativas para os quantitativos medidos para o item 15.054.0 do Contrato;

- Item 4.9 – duplicidade na remuneração dos profissionais do corpo técnico da Contratada;

- Item 4.10 – remuneração do serviço do item contratual 04-51-00 (remoção de terra), para o transporte superior à distância de 25,00 Km;

- Item 4.11 – serviços extracontratuais incondizentes com sua real execução, indevidamente remunerados, gerando prejuízos à Municipalidade.

A SPObras, atual denominação da EMURB, ofereceu a defesa de fls. 390/401, prestando os esclarecimentos sobre os apontamentos de Subsecretaria de Controle Externo, complementados às fls. 449/452.

Os responsáveis, identificados à fl. 459, apresentaram suas defesas ou justificativas, na seguinte ordem:

- Marcelo Cardinale Branco, então Presidente em exercício (fls. 472/477);

- Mauricio Guerreiro Trevisan, Analista de Desenvolvimento (fls. 513/514);

- Omar Ayub, Analista de Desenvolvimento (fls. 518/522);

- Edward Zeppo Brito e Norberto Duran, Diretor de Obras em exercício e Gerente de Obras (fls. 538/542);

- Aguinaldo Lopes Quintana Neto, Gerente de Controle (fls. 546/547).

Carolina Moretti Fonseca, também relacionada como responsável, deixou de apresentar defesa.

A Contratada, Construtora OAS S.A., ofereceu a defesa de fls. 627/693, em que destacou, em síntese, alterações promovidas nos projetos executivos, a natureza

mutável do Contrato Administrativo e refutou todos os apontamentos da Auditoria.

Todas essas defesas foram apreciadas e analisadas pelos técnicos da SCE, que ratificaram e reiteraram as conclusões de seu Relatório, nas manifestações de fls. 403/412, 453/457, 533/536 e fls. 741/750.

A Assessoria Jurídica referendou os apontamentos da Auditoria, destacando, nos questionamentos da Contratada, que a troca de serviços resultou na perda da vantajosidade para a Municipalidade (item 4.1); contrariedade às exigências dos subitens 12.1.19 e 12.1.22 no tocante à substituição dos responsáveis técnicos (item 4.2); o atraso na execução das obras deve ser imputado à EMURB e não à Contratada (item 4.3); descumprimento da Cláusula 10.1 do Contrato no tocante às subcontratações (item 4.4), opinando, em decorrência, pela irregularidade da Execução Contratual (fls. 751/753 e 754/755).

A Procuradoria da Fazenda Municipal bateu-se pela acolhida da Execução, embasada nos esclarecimentos e justificativas da EMURB ou pelo reconhecimento dos efeitos financeiros dos atos praticados, considerando o tempo decorrido, o princípio da segurança jurídica e a ausência de má-fé dos agentes envolvidos e de prejuízos ao Erário (fls. 578/582 e 756/757).

Por derradeiro, a Secretaria Geral opinou igualmente pela não acolhida da Execução, diante das irregularidades assinaladas por SCE, na esteira do parecer exarado pela AJCE (fls. 583/593, 758/761 e 762).

Encerrada a instrução e incluído o processo em pauta para julgamento, a Contratada, por meio da petição colacionada à peça nº 18, requereu o reconhecimento da prescrição, nos termos da Resolução nº 10/2023.

Diante da natureza de ordem pública da matéria suscitada e da entrada em vigor da referida Resolução, submeti os autos à análise da Assessoria Jurídica. Esta reconheceu que, desde o último marco interruptivo, transcorreram-se mais de cinco anos, de modo que, tanto a pretensão punitiva, quanto a ressarcitória, restaram fulminadas pela prescrição, preservando-se, contudo, a função declaratória do julgado.

Remetidos os autos à PFM, esta não se opôs ao reconhecimento da prescrição.

Em manifestação final, a SG acompanhou a AJ.

É o relatório.

VOTO

Registro, em princípio, que o foco do presente TC é o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 0069701000 e dos Termos Aditivos nºs 01 a 06/2008, originários da Concorrência nº 006970100, vencida pela Construtora OAS Ltda, analisados e discutidos no processo nº 72.002.476.08-33, julgado na conformidade do v. Acórdão de 07/08/2019, que deu acolhida, por maioria dos votos, à Licitação e ao Ajuste Matriz, vencido o Conselheiro Mauricio Faria, e não acolhida, por unanimidade, aos Termos Aditivos nºs. 01 a 06/2008, aceitando, porém, seus efeitos financeiros, também contra o voto do citado Conselheiro.

Sem embargo, os apontamentos da Auditoria, resumidos detalhadamente no segmento relatorial deste pronunciamento, revelaram irregularidades consistentes na alteração dos serviços contratados, substituição de profissionais sem análise de seus currículos, atraso na execução do cronograma físico de obras, subcontratações sem prévia autorização da SPObras, extrapolando o limite estabelecido na Cláusula Contratual, serviços não realizados até a 6ª e 7ª medições, gerando pagamentos indevidos, falta de justificativa para quantitativos medidos para o item 15.05.40 do Contrato, duplicidade de remuneração, remuneração indevida para o transporte superior à distância de 25,00 Km, serviços extracontratuais incondizentes com sua real condição.

A defesa da EMURB à época, dos responsáveis indicados e da Contratada deixaram de superar esses apontamentos, notadamente aqueles concernentes a serviços não executados e ao pagamento respectivo nas medições realizadas, motivando a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral a opinarem pela não acolhida da Execução.

Entretanto, forçoso reconhecer que as alterações determinadas pela SPObras, noticiadas neste expediente, trouxeram significativas vantagens para a Administração, que não foram devidamente apuradas e dimensionadas pela Secretaria de Controle Externo, para que se possa concluir pela existência de prejuízo.

Por esse enfoque, e considerando a tramitação burocrática havida para a expedição do Termo Definitivo de recebimento das obras, consoante se pode deduzir dos atos e informações copiados às fls. 551/556, e, finalmente, tendo em vista o tempo decorrido, ausência de prejuízo, entrega do objeto e por segurança jurídica, ACOLHO excepcionalmente a Execução do Contrato nº 0069701000 no período e no valor analisado.

É como Voto.

TCM, 02 de junho de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.06.02 11:16:06 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EMC/RB

66ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 03 a 18/06/2025

RELATOR CONSELHEIRO CORREGEDOR ROBERTO BRAGUIM

ITEM 9 – PLENO

TC 817-2008 - Empresa Municipal de Urbanização (atual São Paulo Obras) e Construtora OAS S.A. (atual Construtora Coesa S.A.) - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar, por amostragem no mês de abril de 2008, se o Contrato 0069701000-Emurb, cujo objeto é a prestação de serviços de engenharia para a execução do remanejamento das linhas de alta tensão, elaboração de projeto executivo e implantação da alça de acesso Morumbi, e execução das obras complementares necessárias à operacionalização do Complexo Viário Real Parque, localizado na Avenida Jornalista Roberto Marinho - Brooklin, estão sendo prestado de acordo com o pactuado e se a medição corresponde aos serviços realizados (CJG)

VOTO DIVERGENTE

01. Cuidam os autos de acompanhamento da execução do Contrato nº 0069701000/EMURB, firmado entre a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), posteriormente substituída pela São Paulo Obras (SPObras), e a Construtora OAS S.A, cujo objeto é a execução das obras de remanejamento das linhas de alta tensão, implantação da alça de acesso Morumbi, incluindo projeto executivo, e obras complementares necessárias à operacionalização do Complexo Viário Real Parque, no valor de R$ 70.980.320,14 (data-base: outubro/2007).

02. O acompanhamento foi feito por amostragem, no mês de abril de 2008, a fim de verificar se os serviços estavam sendo prestados de acordo com o pactuado e se a medição correspondia aos serviços realizados.

03. Foram apontados os seguintes achados:

> 4.1 - A contratada utilizou a verba que tinha para executar os projetos da alça Morumbi para refazer os projetos executivos existentes, promovendo alterações que, em nosso entendimento, configuram os chamados "jogos de planilha", pois, para consagrar-se vencedora do certame, a contratada ofertou itens de serviço com preços unitários vantajosos à Administração, porém, durante a execução do contrato, substituiu esses itens por itens similares, fazendo com que, dessa forma, itens de serviço extracontratuais fossem aprovados e ocorresse a perda da vantajosidade para a Municipalidade (subitem 3.1.3).
> 4.2 - Verificamos ter havido a substituição dos profissionais responsáveis pela execução das obras sem a devida análise dos currículos dos mesmos, a fim de verificar se estes atendem às exigências da qualificação técnica previstas no edital. Esse procedimento,

em nosso entendimento, fere o inciso XIII do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93 e também os princípios basilares da licitação previstos no art. 3º dessa mesma lei, pois foram exigidos diversos critérios para selecionar uma empresa com profissionais aptos à execução do objeto e, posteriormente, permitiu-se a alteração destes profissionais sem a manutenção dos mesmos critérios (subitem 3.2.2).

4.3 - Verificamos que o cronograma físico das obras encontra-se em atraso, pois, embora já passados seis meses da Ordem de Início emitida para as obras (fl. 115), as obras da alça de acesso Morumbi ainda não haviam sido iniciadas devido ao atraso nos procedimentos de desapropriações. Importante salientar que, devido ao atraso nas obras da alça de acesso Morumbi, o custo total para a execução deste contrato será majorado em virtude de reajustamentos, novas mobilizações do canteiro das obras, etc. (subitem 3.3)

4.4 - Verificamos a existência de subcontratações sem as respectivas autorizações por parte da EMURB. Desta forma, entendemos descumprida a Cláusula 10.1 do contrato, o que acarretaria a aplicação da penalidade descrita na Cláusula 13.1 do contrato (subitem 3.5.1).

4.5 - O montante subcontratado extrapola o limite admitido na Cláusula 10.1 do contrato, de 30%. Sendo assim, em nosso entendimento a EMURB não poderia admitir subcontratações acima dos montantes contratuais previstos e, ainda, deveria ter aplicado à contratada a penalidade prevista na Cláusula 13.1 do contrato, em atendimento à Cláusula 10.1 (subitem 3.5.2).

4.6 - Há quantidades medidas acumuladas até a 6ª Medição que não correspondem aos serviços realizados. Da amostra analisada, apuramos que o montante medido e não executado totaliza R$ 2.638.492,93. Este valor foi remunerado indevidamente à contratada, caracterizando ilegalidade e descumprimento do que determina a Cláusula Quinta do contrato (subitem 3.7.1).

4.7 - Há quantidades medidas no mês de abril de 2008 (7ª Medição) que não correspondem aos serviços realizados. Da amostra analisada apuramos que o montante medido a menor no mês totalizou R$ 615.990,11, ocasionando redução do valor acumulado medido a maior de R$ 2.638.492,93 para R$ 2.022.502,82. Este valor de R$ 2.022.502,82 foi remunerado indevidamente à contratada, caracterizando ilegalidade e descumprimento do que determina a Cláusula Quinta do contrato (subitem 3.7.2).

4.8 - Entendemos que os quantitativos medidos para o item de serviço 15.054.0 não estão justificados (subitem 3.7.3.a).

4.9 - Os profissionais constantes do corpo técnico da contratada estão sendo remunerados em duplicidade (subitem 3.7.3.b).

4.10 - Tendo em vista que, no item de serviço “04-51-00 – Remoção de terra além do primeiro km, para distância média de ida e volta superior a 25,00 km”, a EMURB remunerou a contratada considerando a distância média de transporte de 30,0 km, quando deveria ter aprovado o bota-fora mais próximo que ocasionasse menor ônus aos cofres públicos, concluímos que esse procedimento é irregular e fere o princípio da economicidade. A diferença total apurada é de R$ 912.416,62 (subitem 3.7.4).

4.11 - A nosso ver, a EMURB deveria ter medido a execução dos serviços referentes ao tratamento e pintura anti-pichação do mastro e da ponte estaiada (08.356.0 e 08.357.0) e à estrutura de proteção da linha da CPTM (10.095.0) em itens de serviço extracontratuais condizentes com a real execução dos serviços, pois o procedimento adotado fez com que a Municipalidade remunerasse serviços indevidamente, gerando prejuízos ao Erário (subitem 3.7.5).

04. Após os esclarecimentos da São Paulo Obras e da empresa contratada, a Coordenadoria responsável reiterou todos os apontamentos do relatório de acompanhamento da execução contratual.

05. A AJ se manifestou às fls.754/755 (peça 16) opinando pela irregularidade da execução contratual.

06. A PFM requereu o acolhimento da execução examinada ou, alternativamente, que fossem aceitos seus efeitos financeiros, levando-se em consideração o tempo decorrido, o princípio da segurança jurídica, posto não ter ocorrido responsabilidade funcional dos agentes envolvidos ressaltando, ainda, a ausência de dolo ou má-fé ou mesmo prejuízo ao erário. (fls. 578-582 – peça 15 e fls. 756-757 – peça 16).

07. A Secretaria Geral manteve o seu pronunciamento de fls. 594, no sentido da irregularidade da execução do Contrato nº 0069701000/EMURB – período de 01/04/2008 a 30/04/2008 (peça 16, fls. 762).

08. A Contratada apresentou petição aos autos requerendo o reconhecimento da preliminar da prescrição (peça 18).

09. A Assessoria Jurídica se manifestou novamente à peça 29, reiterando sua última manifestação pela irregularidade e, quanto à análise da preliminar de prescrição, verificou que o termo inicial é 22/07/2008 (peça 14, fls. 377), nos termos do respectivo artigo 4º, III , c/c o art. 2º, III, da Ordem Interna SG/GAB nº 07, publicada em 28/08/2023; os marcos interruptivos são a Intimação inicial da Origem, parte ou responsável (Peça 14, fls. 383), com novo prazo quinquenal de 11/11/2009 e o ato inequívoco que importe apuração do fato ou ato, após ciência visando ampla defesa e contraditório (Peça 14, fls. 412vº), com novo prazo quinquenal de 16/03/2010. Assim, de marco a marco, verificou-se que, pelo menos desde o 2º relatório de Auditoria após ciência à Origem e oportunidade de defesa (fls. 131/142, peça 14), elaborado em 16.03.2010, decorreram mais de 05 (cinco) anos, o que enseja o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no que diz respeito à execução do Contrato nº 0069701000/EMURB, no período examinado.

10. A Secretária-Geral acompanhou a manifestação da Assessoria Jurídica pela prescrição, tendo em vista que, desde a data do relatório da Auditoria que analisou a defesa apresentada na instrução processual, transcorreu prazo superior a 5 (cinco) anos, de modo que eventuais pretensões punitiva e ressarcitória estarão 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 (peça 35).

11. Em recente petição, datada de 27 de maio de 2025, a empresa CONSTRUTORA OAS S.A. solicitou novamente que fosse analisada a incidência do instituto de prescrição (peça 38).

12. Exposta a síntese do processado, passo a me manifestar acerca da prejudicial de mérito, na linha do entendimento que venho adotando em casos análogos.

I - HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:

13. 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]

14. 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]

15. No tema da prescrição das pretensões dos Tribunais de Contas explicava Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em 2016 que "*conquanto o dever de ressarcir o erário possa ser imprescritível, as penalidades, mesmo a multa que tem caráter pecuniário, estão sujeitas a prescrição.*" [3] Todavia, observava Jacoby Fernandes que a temática da prescrição deveria idealmente estar prevista em Lei, entretanto, sem legislação, deve ser aplicado o instituto por analogia:

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

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

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

[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

> 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).

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

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

18. Não obstante este entendimento, interessante pontuar que o TCU, no art. 6º, inciso II, da instrução Normativa TCU º 71/2012, dispôs que ficava dispensada a instauração da tomada de contas especial na hipótese de 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.

19. 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)

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

21. Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos dos temas 666[5], 897[6], 899[7] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

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

23. No tema 666 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, não obstante não ter entrado no mérito de ações do Tribunais de Contas, discutiu o alcance da última disposição da norma constitucional citada acima. O relator do caso, o Emérito Ministro Teori Zavascki, entendeu em seu voto vencedor que:

> "Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra **a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais**." (RE 669069, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016, grifos nossos.)

---

[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*

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

25. Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, firmado após debate do Plenário acerca da tese constante do voto divergente vencedor do Ministro Edson Fachin, de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

26. O debate do Plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato improbo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato improbo é prescritível. Entretanto, no contexto da Jurisdição dos Tribunais de Contas, o importante que foi definido novamente o limite das ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

> "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)

27. 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.)

28. Antes do julgamento do tema 899 em 24/06/2020 o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não aplicava a suas pretensões ressarcitórias:

> "O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado." (Acórdão 2469/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade.)

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

30. Embora tenha sido firmada inequivocamente a prescritibilidade das ações de ressarcimento, ainda existia o problema de ausência de prazo legal. O Ministro Gilmar Mendes em seu voto no julgamento do Tema 899 adentrou nesta questão entendendo que:

> "Por conseguinte, há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cômputos." (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020. Voto Ministro Gilmar Mendes, p.25; p. 53 do Acórdão. Grifos nossos.)

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

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

33. Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode se verificar dos precedentes colacionados abaixo:

> "**Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia**. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada." (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017, grifos nossos).
>
> "(...) **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (...) (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020. Grifos nossos)
>
> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

[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)

> 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)

34. 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)

35. Na ADI 5.509, como pode ser visto pelo Voto Relator do Ministro Edson Fachin, foi decidido que:

> "Com fundamento nesses precedentes, é possível, portanto, sintetizar a orientação aplicável para a fixação e a contagem dos prazos prescricionais das ações de competência do Tribunal de Contas. A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, "Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado"." (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022. Voto Relator Ministro Edson Fachin p. 16, Acórdão p. 24)

36. Consolidado o entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar o tema na Resolução nº 344/2022, que disciplinou o instituto da prescrição na Corte considerando expressamente as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509.

37. Subsequentemente a normatização do TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou nota em 24/04/2023, conjuntamente com o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), recomendando que os demais Tribunais de Contas também normatizassem a questão da prescrição e decadência.

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

39. 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."

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

41. Complementarmente, por ser, reitera-se, matéria de ordem pública, o TCU também já se posicionou que a matéria da prescrição pode ser revista de ofício até em casos em que já houve decisão a negando anterior a entrada da resolução normativa:

> "A ocorrência de prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória do TCU, matéria de ordem pública, pode ser revista de ofício em sede de embargos de declaração, mesmo que já tenha sido devidamente enfrentada na decisão recorrida, se esta foi proferida anteriormente à edição da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou a matéria no âmbito do Tribunal." (Acórdão 727/2023-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Revisão de ofício | SUBTEMA: Matéria de ordem pública.)
>
> "A aprovação da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, constitui fato superveniente que autoriza o exame de ofício da incidência da prescrição em sede de

> embargos de declaração, mesmo que essa questão já tenha sido expressamente analisada, sob a égide do entendimento anterior à resolução, na decisão embargada, por se tratar de matéria de ordem pública."(Acórdão 2971/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

42. 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.

43. 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."

44. 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.

45.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.)

46. 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)

47. 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 São Paulo Obras para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

48. 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)

49. 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]

50. 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]

51. 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]

52. 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.

53. 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]

54. 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.

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

[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.

55. Ao analisara incidência da prescrição no presente caso, foi constatado que decorreram mais de 05 anos, desde o último marco interruptivo, consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após ciência da São Paulo Obras (SPObras), antiga EMURB – Empresa Municipal de Urbanização, e oportunidade de defesa (fls. 131/142, peça 14), elaborado em 16.03.2010, até a presente data, de modo que o presente processo foi fulminado pelo instituto da prescrição quinquenal, no seu viés punitivo e ressarcitório, nos moldes do art. 5º, inc. II c/c art. 6º, inc. I da Resolução nº 10/23 e art. 3º, inciso II da OI SG/GAB nº 07/2023.

56. Nesse contexto, acompanho as manifestações precedentes, no sentido do reconhecimento da incidência de prescrição.

57. Ante todo o exposto, nos termos das manifestações técnicas precedentes, **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.

58. **DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à São Paulo Obras para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão dos contratos celebrados e evitar futuras irregularidades, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO REVISOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/07/2025 10:24:09 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/817/2008**
Origem: **Empresa Municipal de Urbanização**
Objeto: **0422 VIAS PÚBLICAS ACOMPANHAR, POR AMOSTRAGEM, NO MÊS DE ABRIL DE 2008, A EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 0069701000-EMURB, REFERENTE ÀS OBRAS DE REMANEJAMENTO DAS LINHAS DE ALTA TENSÃO, IMPLANTAÇÃO DA ALÇA DE ACESSO MORUMBI, INCLUINDO PROJETO EXECUTIVO E OBRAS COMPLEMENTARES NECESSÁRIAS À OPERACIONALIZAÇÃO DO COMPLEXO VIÁRIO REAL PARQUE, VERIFICANDO SE OS SERVIÇOS ESTÃO SENDO PRESTADOS DE ACORDO COM O PACTUADO E SE A MEDIÇÃO CORRESPONDE AOS SERVIÇOS REALIZADOS. VALOR DO CONTRATO: R$ 70.980.320,14.**

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênia 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. No presente feito, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, considerando a data do 2º relatório de Auditoria após ciência à Origem e oportunidade de defesa (fls. 131/142, peça 14), elaborado em 16.03.2010 como último marco interruptivo.

9. Verificada a prescrição, devem ser extintos os feitos, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/366/2011, 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, em seus arts. 11 e 12.[1]

11. Por oportuno, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para

[1] 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.

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, de repercussão geral - ou criminais.

Ante o exposto, reconheço a ocorrência da prescrição e **JULGO EXTINTO O PRESENTE FEITO,** nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP nº 10/2023.

DETERMINO, ainda, o encaminhamento dos Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, nos termos do art. 13 da Resolução TCMSP nº 10/2023, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 16/07/2025 10:34:32 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Egrégio Plenário,

1. Trata-se de Acompanhamento da Execução do Contrato nº 0069701000/EMURB, com a Construtora OAS Ltda., para prestação de serviços de engenharia para a execução do remanejamento das linhas de alta tensão, elaboração do projeto executivo e implantação da alça de acesso Morumbi, e obras complementares necessárias à operacionalização do Complexo Viário Real Parque, localizado na Av. Jornalista Roberto Marinho, por 19 meses, e Termos Aditivos.

2. Na 66ª SONP (jun/2025), o Relator, Conselheiro Roberto Braguim tendo em vista o tempo decorrido, ausência de prejuízo, entrega do objeto e por segurança jurídica, acolheu excepcionalmente a execução do Contrato 0069701000/EMURB, no período e no valor analisado; foi acompanhado pelo Conselheiro João Antônio.

3. O Revisor, Conselheiro Eduardo Tuma, reconheceu a incidência da prescrição e julgou extinto o processo, nos termos do artigo 12, parágrafo único da Resolução 10/2023; foi acompanhado pelo Conselheiro Ricardo Torres.

4. Agora, o Conselheiro Presidente Domingos Dissei deve desempatar.

VOTO DESEMPATE

Acompanho o voto do Conselheiro Revisor, extinguindo o feito, por prescrição, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2026.01.30 11:29:09 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro – TCMSP

SMAS/GAN