DECCAM-UTR-61/2024

| | | |
|---|---|---|
| Processo | - | TC/001025/2011 |
| Interessadas | - | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/São Paulo Urbanismo e CERFCO Empreendimentos Imobiliários Ltda. (atual Frec Empreendimentos Imobiliários Ltda. |
| Certidão | - | 08/10/SMDU/CTLU |
| Objeto | - | Proposta de Operação Urbana Água Branca AB-051/2010, relativa ao imóvel situado entre a Avenida Ordem e Progresso, 100 e a Rua Doutor Rubens Meireles 235 |

48ª Sessão Ordinária Não Presencial – Segunda Câmara

ANÁLISE. CERTIDÃO. SMDU. SP URBANISMO. Operação Urbana Água Branca. Imóvel situado entre a Avenida Ordem e Progresso 100 e a Rua Doutor Rubens Meireles 235. 1. Estabelecido o marco inicial de contagem, uma vez não verificada nenhuma causa interruptiva no intervalo legal, decorridos mais de 5 anos, enseja-se o reconhecimento da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória. Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDO. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão pública. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação unânime.

# D E C I S Ã O

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

**DECIDEM** os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, conhecer dos trabalhos realizados e reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, no âmbito do Controle Externo exercido por esta Corte, em conformidade com a Resolução 10/2023, deste Tribunal, deixando, por consequência, de apreciar o mérito dos fatos analisados.

**DECIDEM**, à unanimidade, julgar extinto o presente processo, nos termos do artigo 12, parágrafo único da referida Resolução.

**DECIDEM**, à unanimidade, determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator e desta Decisão à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/São Paulo Urbanismo, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, arquivando-se os autos após as comunicações de praxe.

Participou do julgamento o Conselheiro RICARDO TORRES.

São Paulo, 25 de outubro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 15/02/2024 15:19:54 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 15/02/2024 15:32:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

# PROCESSO DE CÂMARA

## TC 1.025/2011

**Interessados:** SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO; CERFCO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA

**Responsáveis:** - Sra. Angela dos Santos Silva, Analista de Desenvolvimento da EMURB,

Sr. Vladimir Ávila, Gerente de Operações Urbanas da SP-URBANISMO

Sr. Luiz Laurent Bloch, Presidente em exercício da 2ª Reunião Extraordinária da CTLU

**Objeto:** - análise de proposta de participação na Operação Urbana Água Branca que tem como interessada a empresa CERFCO Empreendimentos Imobiliários Ltda., relativa aos imóveis localizados na Rua Dr. Alfredo de Castro n os 182, 190 e 200

| **Controle Interno** | |
|---|---|
| **Interessado:** | SMDU - SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO |
| **Empresa interessada:** | CERFCO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA |
| **Responsáveis:** | Sra. Angela dos Santos Silva, Analista de Desenvolvimento da EMURB,<br><br>Sr. Vladimir Ávila, Gerente de Operações Urbanas da SP-URBANISMO<br><br>Sr. Luiz Laurent Bloch, Presidente em exercício da 2ª Reunião Extraordinária da CTLU |

| | |
|---|---|
| **Objeto:** | - análise de proposta de participação na Operação Urbana Água Branca que tem como interessada a empresa CERFCO Empreendimentos Imobiliários Ltda., relativa aos imóveis localizados na Rua Dr. Alfredo de Castro n os 182, 190 e 200 |
| **Valor:** | subsistindo diferença de, no mínimo, R$ R$ 6.859.495,63 |
| **Período do ato fiscalizado** | |
| | |
| **Ministério Público:** | |
| **Processo SEI** | |
| **Competência:** | CÂMARA |
| **Instância:** | 1 ª INSTÂNCIA |

ANÁLISE. PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO. SMDU. Certidão nº 08/10/SMDU/CTLU, referente à Proposta de Operação Urbana Água Branca - AB nº 051/2010. 1. O laudo de avaliação deve ser aprovado com o exame de mérito e em consonância com os requisitos da Norma Técnica - Norma de Avaliação de Imóveis do IBAPE/SP-05, sob pena de influenciar negativamente a Contrapartida Financeira. Benefícios advindos da aplicação da "fórmula de Adiron" não estão previstos na Lei Municipal nº 11.774/95 - Operação Urbana Água Branca. 2. Pelo Princípio da Segurança Jurídica é razoável a preservação dos efeitos concretos do ato administrativo visando a estabilização das relações, nos termos do entendimento exarado no TC nº 2.302/2003. ACOLHIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÃO. A Municipalidade deve adotar as medidas necessárias visando ao ressarcimento do erário da diferença calculada em R$ 6.859.495,63 em valores atualizados.

Trata o TC 1.025/2011 de análise de proposta de participação na Operação Urbana Água Branca que tem como interessada a empresa CERFCO Empreendimentos Imobiliários Ltda., relativa aos imóveis localizados na Rua Dr. Alfredo de Castro n os 182, 190 e 200.

A Coordenadoria VII elaborou o Relatório de Análise, apresentando os seguintes apontamentos:

2.1 - Subitem 5.1 – fl. 238vº-239 – Laudo e contrapartida

A SP-URBANISMO, em análise do Laudo de Avaliação que instruiu a proposta da Interessada, deixou de identificar significativas infringências às Normas Técnicas, depois integralmente referendadas pelo Plenário da CTLU, que podem acarretar possível e substancial diferença do valor total da Contrapartida Financeira recolhida pela Interessada:

• A amostra restou inviável para aplicação do “Método Comparativo de Dados de Mercado”, através do “Tratamento por Fatores” em razão da

presença de elementos que não guardam semelhança com o avaliando (subitem 4.1.1);

• O avaliador apresentou elementos amostrais em desacordo com os requisitos da Norma Técnica. Assim, o vt1 não pode ser admitido como correto. Além disso, há indicadores de que o valor adotado está aquém da realidade do mercado (subitem 4.1.1);

• O valor da Contrapartida Financeira recolhida pela Interessada igual a R$ 3.056.665,00 ficou aquém do real porque resultante da indevida aplicação da fórmula de "Adiron" e de vt1 tecnicamente inadmissível, subsistindo diferença de, no mínimo, R$ 6.859.495,63 (seis milhões oitocentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta e três centavos) base março/2010;

2.2 - Subitem 5.2 – fls. 239 - Descumprimento de aspectos formais

• A ata da 2ª Reunião Ordinária está em desconformidade com o § 1º do artigo 21 da Lei Municipal nº 14.141/2006, visto inexistir assinatura e rubrica dos membros presentes (subitem 4.2.5).

• No DESPACHO SMDU.CTLU/006/2010 não constou prazo para o início da execução do empreendimento, em ofensa ao § 8º do artigo 13 da Lei Municipal nº 11.774/95 (subitem 4.2.5).

2.3 - Subitem 5.2 – fl. 239vº – Parcelamento indevido da contrapartida

• Sem previsão legal, foi aprovado parcelamento do valor da Contrapartida, configurando ofensa aos princípios da legalidade e da impessoalidade - artigo 37 da Constituição Federal. (subitem 4.2.5).

As Partes Interessadas apresentaram suas defesas da seguinte forma: SMDU através do Sr. Vladimir Ávila, Gerente de Operações Urbanas da SP-Urbanismo, fls. 256/262, e pela Sra. Heloisa Toop Sena Rebouças, Chefe da Assessoria Jurídica da SMDU, fls. 267/271.

Diante da documentação acrescida, a Coordenadoria VII manteve todos os apontamentos, exceto quanto ao apontamento relacionado ao prazo de início das obras, considerado superado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a Operação Urbana em análise não reúne condições de acolhimento, em conformidade com as conclusões alcançadas pela Especializada.

Devidamente intimados, conforme relatado pela Equipe de Auditoria, apresentaram Defesas os seguintes interessados:

• Angela dos Santos Silva (resposta às fls. 571/579); • Vladimir Ávila (resposta às fls. 344/353); • Luiz Laurent Bloch (resposta às fls. 362/383); • Débora Sibantos Penteado Grimaldi (resposta às fls. 384/394); • Rubens Chammas (resposta às fls. 604/610); • Nilza Maria Toledo Antenor (resposta às fls. 407/425); • Helena Lania de Araújo (resposta às fls. 457/466); • Suzana

Maria Ferreira de Nichile (resposta às fls. 467/490); • Alfonso Orlandi Neto (resposta às fls. 620/626); • Hussain Aref Saab (resposta às fls. 553/570); • Pedro Luiz Ferreira da Fonseca (resposta às fls. 447/450); • Rosângela Veríssimo da Costa Sartorelli (resposta às fls. 454/456); • Regina L. F. de Barros (resposta às fls. 354/357); • Vladir Bartalini (resposta às fls. 544/548); • Eduardo Della Manna (resposta às fls. 584/593); • Odair Garcia Senra (resposta às fls. 584/593); • Larissa Campagner Arcuri (resposta às fls. 584/593); • Luís Frederico Rangel de Freitas (resposta às fls. 615/618); • Pedro Ernesto Py (resposta às fls. 335/338); • Gianfranco Vannucchi (resposta às fls. 611/614); • Miguel Luiz Bucalem (resposta às fls. 631/645); • Giovanni Palermo (resposta às fls. 500/524); • Liliana de Almeida Ferreira da Silva Marçal (resposta às fls. 315/326 e 426/446); • Aideli Salete Urbani Brunelli (resposta às fls. 535/543); • Irineu Gnecco Filho (resposta às fls. 525/531); • Ciomara Marinho Ciccone (resposta às fls. 491/493); • Jorge Pinto Furini (resposta às fls. 584/593); • Ronald E. M.Y. Dumani (resposta às fls. 584/593); • Guilherme Cotait (resposta às fls. 584/593); e • Eduardo May Zaidan (resposta às fls. 584/593).

A Coordenadoria VII entendeu que as defesas apresentadas não foram suficientes para modificar os aponamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a proposta de participação OUAB de nº AB-051/2010 da empresa Cerfco Empreendimentos Imobiliários Ltda. não merece ser acolhida.

Na sequência, a empresa interessada apresentou suas justificativas.

A Coordenadoria VII concluiu que a defesa apresentada não teve o condão de alterar as conclusões alcançadas nos relatórios anteriores.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo reafirmou as suas manifestações pretéritas pelo não acolhimento da Operação Urbana em análise.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM requereu o acolhimento da Operação Urbana ora examinada, pois formalmente regular ou, ao menos, aguarda o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral Quanto opinou pela irregularidade da Certidão nº 08/10/SMDU/CTLU, referente à Proposta de Operação Urbana Água Branca - AB nº 051/2010.

Em razão da edição da Resolução TCMSP nº 10/2023, publicada em 12 de junho de 2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito desta Corte de Contas, determinei o encaminhado o presente feito à Assessoria Jurídica de Controle Externo, com vistas a sanear processos possivelmente prescritos.

Derradeiramente, a AJCE emitiu seu parecer à peça 34 dos autos, concluindo no sentido de que o presente processo restou fulminado pelo instituto da prescrição, no que foi acompanhada pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral desta Corte de Contas.

**Este é o relatório.**

**VOTO**

Em julgamento a análise de proposta de participação na Operação Urbana Água Branca que tem como interessada a empresa CERFCO Empreendimentos Imobiliários Ltda., relativa aos imóveis localizados na Rua Dr. Alfredo de Castro n os 182, 190 e 200.

Relativamente à matéria ora em julgamento é 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 se prestou a regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas no prazo de 05 anos, contados dos termos iniciais relacionado no art. 4º, sujeitando-se, a partir daí, às causas interruptivas dispostas em seu art. 5º, causas impeditivas ou suspensivas consignadas em seu art. 8º, além de se observar a hipótese de prescrição intercorrente estabelecida no art. 9º.

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

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

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** dos trabalhos realizados e, quanto ao mérito, **RECONHEÇO** a incidência da prescrição nos presentes autos, no âmbito do Controle Externo exercido por esta Corte, em conformidade com a Resolução nº 10/2023, deste Tribunal, deixando, por via de consequência, de apreciar o mérito dos fatos aqui analisados, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito e determino seu correspondente arquivamento, nos termos do art. 12, parágrafo único da mesma Resolução.

**DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

Após as comunicações de praxe, **ARQUIVE-SE.**

Este é meu voto, Senhor Presidente.

**JOÃO ANTONIO**

**Conselheiro Relator**



Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 16/11/2023 18:06:11 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo