ACO-UTR-166/2026

Processo - TC/001169/2008
Objeto - Recurso *ex officio* interposto em face da Decisão da Segunda Câmara da 39ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 23/11/2022 – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento) e Klabin Segall Investimentos e Participações Ltda. – Certidão 12/2007/Sempla/CTLU-OUAB – Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB-33/2007 para o imóvel com área de 10.204,70 m² situado na Rua Doutor Rubens Meireles s/n

73ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMUL. PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 12 e 13, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDOS. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, 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 do recurso *ex officio* e reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDUARDO TUMA e RICARDO TORRES, em julgar extinto o presente feito, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução 10/2023, 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 de cópia dos autos 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 citada Resolução.

Vencido, parcialmente, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, adentrou o mérito, negando provimento ao apelo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após as comunicações de praxe.

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

São Paulo, 17 de dezembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/03/2026 12:58:07 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 16/03/2026 15:47:11 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº 1169/2008

Interessado: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

Responsáveis: Luiz Laurent Bloch

Objeto: PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA, EM TERRENO SITUADO À RUA RUBENS MEIRELES, 99, 105 E 179.

RECURSO EX OFFICIO. ANÁLISE. PRESCRIÇÃO. 1. A incidência da prescrição fulmina o processo, uma vez que a mesma é "causa extintiva da pretensão de direito material pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei". EXTINTO.

RELATÓRIO

Trata o presente de análise da proposta de participação na Operação Urbana Água Branca para a obtenção, por meio de outorga onerosa, de alterações de parâmetros de uso e ocupação do solo para terreno de 10.204,70m² (real), com frente para a Rua Dr. Rubens Meireles, tendo como interessada a empresa KLABIN SEGALL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.

Na 39ª Sessão Ordinária Não Presencial da Segunda Câmara, foi exarada Decisão (peça 22):

"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 Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de 'quorum', consoante o disposto no artigo 154, 'caput', c/c o artigo 187, ambos do Regimento Interno desta Corte, dar por superadas as irregularidades formais quanto à extemporaneidade de publicação do Despacho e do recolhimento da ART pelo responsável técnico; quanto ao atraso no pagamento da contrapartida, posto que em período inferior a um mês; e quanto à falta de definição pela CTLU do início da execução do projeto aprovado.
DECIDEM, à unanimidade, considerando que a irregularidade relacionada à utilização da 'Fórmula Adiron' na Lei 11.774/95 envolve aspecto fundamental da Operação Urbana, afetando o próprio valor da contrapartida, julgar irregular a Certidão 12/2007/Sempla/CTLU-OUAB, afastando a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, pela interpretação extensiva dos dispositivos legais pertinentes.

DECIDEM, à unanimidade, considerando a impossibilidade de valoração e liquidação do alegado prejuízo à Municipalidade, acolher, em caráter excepcional, os efeitos financeiros decorrentes.
DECIDEM, à unanimidade, determinar o envio de cópia desta Decisão aos interessados, bem como, após as providencias regimentais, o arquivamento dos autos.
Recorrem 'ex officio', nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte."

Foi certificada a publicação da peça decisória no DOC de 15.12.22, com retificação em 16.12.22 (peça 23). Realizadas as comunicações aos interessados (peça 25), todos deixaram transcorrer in albis o prazo para interposição de recursos (peça 32).

A Assessoria Jurídica manifestou-se pelo conhecimento do Recurso ex officio e, quanto ao mérito, opinou pelo seu desprovimento.

A Procuradoria da Fazenda opinou pelo provimento do recurso "ex officio.

Na sequência processual os autos foram encaminhados aos órgãos técnicos para análise da incidência da Resolução 10/2023.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (peça 35) manifestou-se no sentido de que o presente processo não foi atingido pela prescrição, disciplinada pela Resolução nº 10/2023, dado o cunho meramente declaratório da r. Decisão.

A Procuradoria da Fazenda Municipal registra que nada tem a opor quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e/ou de ressarcimento, exclusivamente no âmbito do controle externo, nos termos da Resolução nº 10/2023 e em conformidade com os entendimentos dos órgãos técnicos e especializados dessa E. Corte de Contas.

A Secretaria Geral ressaltou que do marco interruptivo referente ao relatório da Auditoria que analisou as defesas apresentadas nos autos (peça 9 – fls. 3/21), datado de 10/08/2012, até a data da r. decisão condenatória recorrível (peça 22), datada de 23/11/2022, decorreu prazo superior a 5 (cinco) anos, atraindo as consequências jurídico-processuais da prescrição administrativa quinquenal, nos termos da Resolução nº 10/2023.

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento o Recurso Ex officio em relação à Decisão que julgou irregular a Certidão 12/2007/Sempla/CTLU-OUAB.

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 do 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 referente ao relatório da Auditoria que analisou as defesas apresentadas nos autos (peça 9 – fls. 3/21), datado de 10/08/2012, até a data da r. decisão condenatória recorrível (peça 22), datada de 23/11/2022, decorreu prazo superior a 5 (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 frisar 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.**

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

[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

> ***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 do Recurso Ex Officio, eis que regimental e, quanto ao mérito, 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, 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 de cópia dos autos 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 demais 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: 26/01/2026 16:42:02 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 7 – e-TCM nº 1169/2008

Interessada: Klabin Segall Investimentos e Participações Ltda., Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Objeto: Recurso ex officio. Decisão de primeiro grau que julgou irregular a Certidão nº 12/07/SEMPLA-CTLU, mas, excepcionalmente, acolheu os efeitos financeiros decorrentes, considerando a impossibilidade de valoração e liquidação do alegado prejuízo à municipalidade, sobre a proposta de participação na Operação Urbana água branca, em terreno situado à Rua Rubens Meireles nºs 99, 105 e 179

Relator: **Conselheiro João Antonio**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço da Remessa *ex officio* e reconheço a incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, dando por preservada a função declaratória das decisões do Tribunal, à luz da Resolução nº 10/2023. Quanto ao mérito, nego provimento a Remessa.

TCM, 15 de dezembro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.12.15 17:59:39 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

GNB

DECCAM-UTR-70/2022

Processo	-	TC/001169/2008
Contratante	-	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento)
Contratada	-	Klabin Segall Investimentos e Participações Ltda.
Certidão	-	12/2007/Sempla/CTLU-OUAB R$ 3.323.711,61
Objeto	-	Referente à proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB-033/2007 para o imóvel com área de 10.204,70 m² situado na Rua Doutor Rubens Meireles s/nº

39ª Sessão Ordinária Não Presencial – Segunda Câmara

ANÁLISE. CERTIDÃO. SMUL. Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB-033/2007 para o imóvel com área de 10.204,70m². 1. Os artigos 195 e 226 do PDE, conjuntamente, fixam o CA Básico em 1,0 e eliminam a possibilidade de uso da Fórmula de Adiron. 2. O coeficiente básico a ser adotado nas operações urbanas é aquele definido na lei para a zona em que se situam os lotes, e não aquele que se utiliza de incentivos não onerosos. Art. 226, II, PDE. IRREGULAR. EFEITO FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de "quorum", consoante o disposto no artigo 154, "caput", c/c o artigo 187, ambos do Regimento Interno desta Corte, dar por superadas as irregularidades formais quanto à extemporaneidade de publicação do Despacho e do recolhimento da ART pelo responsável técnico; quanto ao atraso no pagamento da contrapartida, posto que em período inferior a um mês; e quanto à falta de definição pela CTLU do início da execução do projeto aprovado.

DECIDEM, à unanimidade, considerando que a irregularidade relacionada à utilização da "Fórmula Adiron" na Lei 11.774/95 envolve aspecto fundamental da Operação Urbana, afetando o próprio valor da contrapartida, julgar irregular a Certidão 12/2007/Sempla/CTLU-OUAB, afastando a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, pela interpretação extensiva dos dispositivos legais pertinentes.

DECIDEM, à unanimidade, considerando a impossibilidade de valoração e liquidação do alegado prejuízo à Municipalidade, acolher, em caráter excepcional, os efeitos financeiros decorrentes.

DECIDEM, à unanimidade, determinar o envio de cópia desta Decisão aos interessados, bem como, após as providencias regimentais, o arquivamento dos autos.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA.

Declarou-se suspeito o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, com fundamento do disposto no artigo 10, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

EDUARDO TUMA – Presidente, com voto
MAURÍCIO FARIA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 15/12/2022 18:17:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 16/12/2022 11:44:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo: TC 1169/2008

Interessados: KLABIN SEGALL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.

Assunto: Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca - Certidão nº 12/07/SEMPLA/CTLU

Operação Urbana Água Branca. Irregularidade com aceitação de efeitos financeiros. Certidão nº 12/07/SEMPLA/CTLU

Colenda Câmara

Trata o presente de análise da proposta de participação na Operação Urbana Água Branca para a obtenção, por meio de outorga onerosa, de alterações de parâmetros de uso e ocupação do solo para terreno de 10.204,70m² (real), com frente para a Rua Dr. Rubens Meireles, tendo como interessada a empresa KLABIN SEGALL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.

Consta dos autos Relatórios técnicos inicial da Auditoria acostados às fls. 197/204 (peça 01) conclusivo pela existência das seguintes irregularidades:

> "Infringências:
>
> • Não atendimento ao Artigo 18, parágrafo único, do Regimento Interno aprovado pela Resolução SEMPLA.CTLU/041/2006, quanto ao prazo de 48 (quarenta e oito) horas para a publicação do DESPACHO (item 12.1 e 12.2).

• Não atendimento ao Artigo 1º da Lei Federal nº 6.496/77, quanto ao não recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART pelos Responsáveis Técnicos (item 12.3).

•Não foi fixado prazo para início da execução de projeto aprovado nos termos da Operação Urbana, em ofensa ao § 8º do artigo 13 da Lei nº 11.774/95 – Operação Urbana Água Branca (item 12.5).

Ressalvas:

• Após pesquisa realizada nos sites da PMSP e da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo não encontramos Portaria designando o Sr. César Augusto Sapia Pedro (representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP) membro do Grupo Intersecretarial – GI, embora este nome conste relacionado na ata de reunião de análise da Operação Urbana de 28.03.2007 (fls. 40 - 42) (item 12.4).

• Não constam as assinaturas e rubricas dos membros da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, na Ata da 32ª Reunião Ordinária da CTLU de 26.07.2007 (fls. 190 - 196), que aprovou a presente Operação Urbana Água Branca (item 12.6).”

Quanto ao mérito, as conclusões apresentadas foram:

“Após a analisarmos a Certidão nº 12/07/SEMPLA/CTLU – Operação Urbana Água Branca (fl. 156), concluímos que (205/225 da peça 2):

5.1- A Lei nº 11.774/95, em que pese ser uma lei de Operação Urbana, não definiu os índices a serem excepcionados nem os seus limites máximos e/ou mínimos. Portanto, cabe registrar, o nosso entendimento de que, devido às suas características, a Lei Municipal nº 11.774/95 – Operação Urbana Água Branca, apresenta caráter muito mais de norma programática do que de norma específica de Operação Urbana não permitindo a operacionalização da Operação Urbana por parte da Administração Pública (subitem 4.1).

5.2 - As melhorias viárias aprovadas pela Lei nº 11.774/95 não tiveram definidos os seus alinhamentos, criando uma insegurança jurídica aos proprietários de lotes lindeiros e propiciando que a

Administração Pública os defina, favorecendo ou prejudicando interesses particulares (subitem 4.2).

5.3 - A confirmação do valor do m2 do terreno avaliando, e consequentemente do valor da contrapartida paga pela interessada, depende da compra, por parte desta Corte de Contas, de pesquisas imobiliárias com datas próximas à data-base do Laudo de Avaliação, ou seja, maio de 2007. Entretanto, devido ao tempo decorrido, os valores dos terrenos e/ou das benfeitorias edificadas nos terrenos da amostra não poderão ser confirmados (subitem 4.5.5).

5.4 - Como não é permitida a utilização da fórmula de Adiron na Lei nº 11.774/95 – Operação Urbana Água Branca, o cálculo do valor da Contrapartida financeira está equivocado. Considerando o valor unitário básico de terreno igual a R$ 581,61/m2 (fl. 120), proposto pela interessada, o valor da Contrapartida deveria ser retificado para C = R$ 4.985.567,41, uma vez que foi paga uma Contrapartida de C = R$ 3.323.711,61 (fl. 156), tudo isto em função do Coeficiente de Aproveitamento Básico ter passado de CA = 1,00 para CA = 2,00, pela utilização da fórmula de Adiron. Em suma, a Contrapartida financeira paga pela interessada resultou 50% menor, importando esta diferença em R$ 1.661.855,80 (subitem 4.4).

5.5 - O fator de redução do valor da Contrapartida utilizado pela EMURB e aprovado pela CTLU não foi aprovado por lei, ocorrendo assim, ofensa aos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Impessoalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal (subitem 4.6.1).

5.6 - Quanto aos gabaritos máximos propostos pela interessada, ou seja, 98,28m (blocos P1 / P2) e 78,96m (blocos G1 / G2), e, tendo em vista que estes ultrapassam os 33,00m constantes dos BDTs (fls. 26 e 27), entendemos que a anuência pelo IV COMAR, quanto à implantação do projeto, deveria ocorrer já na fase de aprovação da proposta pela CTLU (subitem 4.7).

Por fim e diante de todo o exposto, entendemos que urge revisar a legislação de regência da Operação Urbana Água Branca."

Oficiado, o presidente da CTLU (à época da aprovação) apresentou suas justificativas (fls. 237/289 - peça 8). Sem prejuízo, a Auditoria manteve as conclusões alcançadas inicialmente (fls. 301/310 da peça 09).

De igual forma, SEMPLA e a CTLU/SMDU apresentaram suas Defesas (fls. 315 – 316 e fls. 328 – 374 da peça 9, respectivamente), enquanto a Klabin Segall Investimentos e Participações Ltda. deixou transcorrer o prazo sem manifestação.

Sobre as defesas acrescidas, nova manifestação da Auditoria foi no sentido da permanência das impropriedades constatadas nas manifestações precedentes (fls. 378/383 da peça 9).

Diante das manifestações técnicas exaradas, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou no sentido de que a Operação Urbana em exame não reunia condições de acolhimento (fls. 386/401 da peça 9).

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo o acolhimento do instrumento por estar formalmente regular ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica (fls. 403/432 da peça 9).

A Secretaria Geral, em manifestação inicial, opinou pela irregularidade dos atos examinados, acompanhando os pareceres precedentes (fls. 434/443 da peça 9).

Reabrindo a instrução dos autos, esta Relatoria solicitou esclarecimentos adicionais do órgão técnico sobre a exatidão dos parâmetros urbanísticos adotados nos cálculos do valor da contrapartida Financeira (fls. 449 da peça 9).

Em derradeira manifestação, a Auditoria trouxe aos autos os esclarecimentos solicitados, retificando a conclusão do subitem 5.4, que passou a constar com a seguinte redação (fls. 450/452 da peça 9):

> “5.4 - Como não é permitida a utilização da fórmula de Adiron na Lei nº 11.774/95 — Operação Urbana Água Branca, o cálculo do valor da Contrapartida financeira está equivocado.

> Considerando o valor unitário básico de terreno igual a R$ 581,61/m? (fl. 120), proposto pela interessada, o valor da Contrapartida deve ser retificado para C = R$ 9.971.134,83, uma vez que foi paga uma Contrapartida de C=R$3.323.711,61 (fl. 156), tudo isto em função do Coeficiente de Aproveitamento Básico ter passado de CApás = 1,00 para CAsás = 2,00, pela utilização da fórmula de Adiron.
>
> Em suma, a Contrapartida financeira paga pela interessada resultou 33% do valor que deveria ter sido praticado e aprovado pela CTLU, ou seja, resultou 67% menor, importando esta diferença em R$ 6.647423,22." (fls. 451 — 452, subitem 2.3 da presente manifestação)."

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, à fl. 454 da peça 9, declarou ciência do acrescido e reiterou sua anterior manifestação.

Encerrando a instrução processual, em nova manifestação a Secretaria Geral reiterou o entendimento já exarado anteriormente, pelo não acolhimento da proposta de participação na Operação Urbana Água Branca (peças 12/13).

Anoto que o então Conselheiro Revisor Domingos Dissei declarou sua suspeição para a revisão dos autos, com fulcro no artigo 10, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 145, § 1º, do CPC. (fls. 445 da peça 9), razão pela qual nova relatoria foi designada pela Presidência desta Corte, com fundamento no artigo 100 do RITCMSP.

É o relatório.

V O T O

Inicialmente, acompanho o entendimento da Auditoria quanto à superação das irregularidades formais relacionadas à **extemporaneidade de publicação do Despacho e do recolhimento da ART pelo responsável técnico**, esclarecidas ao longo da instrução do feito, bem como o apontamento relacionado ao **atraso no pagamento da contrapartida**, posto que em período inferior a um mês.

Ainda quanto à contrapartida, anotou o órgão técnico que, apesar da CTLU ter aprovado nessa operação urbana o seu **parcelamento**, a interessada realizou o pagamento a vista, razão pela qual entendo por prejudicado o apontamento, por ausência de prejuízo no caso concreto.

Por sua vez, quanto à ausência de fixação de **prazo para início da execução do projeto aprovado**, o entendimento consignado nos autos pelos órgãos técnicos caminhou no sentido de que deveria a CTLU definir o prazo para o início da execução do projeto aprovado, quando de sua aceitação. Contudo, o que se verifica é que a questão envolvendo a fixação de prazo para início da execução do projeto aprovado não restou bem definida na referida Lei nº 11.774/95[1]. Assim, por esta razão, entendo que esse apontamento deve ser relevado, considerando a falta de exatidão do comando normativo.

De igual forma, divirjo do entendimento da Auditoria quanto à questão envolvendo a **falta de definição, pela Lei Municipal nº 11.774/95, dos índices a serem excepcionados e dos seus limites máximos e/ou mínimos.**

De fato, a lei 11.774/95 não especifica os índices urbanísticos a serem excepcionados, tampouco os seus limites máximos e mínimos, ainda que tenha determinado o estoque máximo de adicional construtivo permitido por uso, para cada setor da operação urbana. Se de um lado, a ausência dos limites urbanísticos por lote significa uma insuficiência da lei, porque permitiria, em tese, empreendimentos sem limite de coeficientes de aproveitamento (com área

[1] Confrontando o seu artigo 141 com o disposto no parágrafo 8º do artigo 131, verifica-se certa margem de interpretação quanto ao comando legal, vez que ora determina a legislação que a CNLU defina o prazo de início da execução do projeto submetido àquele Conselho, e ora determina que a certidão expedida por SEMPLA, indicando os benefícios concedidos, deve ser apresentada à SEHAB e à SAR juntamente com o pedido de aprovação do projeto. Ou seja, referido artigo 14, ao mesmo tempo em que prevê a sequência da tramitação junto à SEHAB e à SAR, indica que caberá a esses órgãos a aprovação definitiva do projeto, com as modificações incorporadas, o que retiraria da CNLU, na prática, a competência de dar efetividade ao que determina o referido parágrafo 8º.

construída infinitas vezes superior à área do terreno) – o que não ocorreu no caso concreto - de outro lado, a explicitação em lei do estoque adicional de construção por setor restringiria, ao menos em tese, o potencial construtivo dentro dos limites dos impactos urbanos admitidos para aquele território.

A adoção do instrumento urbanístico “operação urbana” no Município de São Paulo deve ser entendida como um processo de aperfeiçoamento constante, diante das insuficiências identificadas durante a aplicação das leis aprovadas.

Assim como a Lei nº 13.769 de 2004 da Operação Urbana Consorciada Faria Lima substituiu a antiga Lei nº 11.732 de 1995, adaptando-se às normas federais consubstanciadas no Estatuto da Cidade, e, após a regulamentação do CEPAC pela Comissão de Valores Mobiliários- CVM, em fins de 2003, a Operação Urbana Consorciada Água Branca, da mesma forma, acabou por ter aprovada nova Lei, de nº 15.893/2013, em substituição à antiga lei 11.774 de 1995, já incorporando o que dispõe a norma federal e, consequentemente, corrigindo as inúmeras imprecisões identificadas durante a aplicação da lei de 1995, algumas delas apontadas pela auditoria no presente caso.

Por essas razões, em meu entender não há que se falar em responsabilização dos agentes públicos por “interpretação extensiva de seus dispositivos”.

No mesmo sentido, caminham minhas razões quanto à **alegação de insegurança jurídica gerada pela Lei nº 11.774/95** aos proprietários de lotes lindeiros. Uma operação urbana limita-se a estabelecer o conjunto de regras que permitam excepcionar a legislação ordinária de uso e ocupação do solo, mediante contrapartida financeira e/ou também em obras de infraestrutura com valor correspondente ao da contrapartida financeira, para a implementação de um programa de intervenções que a lei especifica, no caso da operação urbana Água Branca.

Nesse sentido, o artigo 5º da Lei nº 11.774/95 dispõe sobre “diretrizes viárias” a serem implementadas com os recursos obtidos em contrapartida aos direitos adicionais de construção, outorgados pela municipalidade ao particular. Esse é o objetivo compatível com o instrumento Operação urbana, o que não faz com que se prescinda de lei específica de melhoramento para definição de novos alinhamentos.

De igual forma, entendo que pode ser afastado o apontamento atinente ao fator de redução do valor da contrapartida, na forma utilizada pela EMURB e aprovado pela CTLU, vez que o artigo 17 da Lei nº 11.774/95, em seu inciso II, prevê a identificação de um percentual mínimo do valor do benefício concedido, *in verbis:*

> “Art. 17 - A contrapartida obrigatória mencionada no artigo 11 desta lei não poderá ser inferior a:
>
> (...)
>
> II - 60% (sessenta por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos casos definidos no inciso I do artigo 6º e no artigo 9º desta Lei”.

Assim, por mais que se possa questionar o deflator estabelecido, ou a discricionariedade da adoção de qualquer percentual situado no intervalo entre o máximo e o mínimo (100% e 60%) para a determinação do valor final da contrapartida, fato é que tal permissivo veio expresso na Lei 11.774/95, vigente à época dos fatos. Caso não fosse esse o espírito da lei, não teria o legislador estabelecido um percentual mínimo. Bastaria determinar que o valor da contrapartida correspondesse a 100% do benefício concedido.

Por esta razão, não pode o agente executivo ser responsabilizado pelo cumprimento de disposição constante em lei, ainda que se identificasse a necessidade de que a mesma sofresse o necessário ajuste, o que de fato ocorreu

com a promulgação da lei 15.893/2013, que trouxe novas disposições para a Operação Urbana Consorciada Água Branca, em substituição à lei então vigente.

Por sua vez, acerca da extemporaneidade da anuência a ser concedida pelo IV COMAR, quanto à implantação do projeto, meu entendimento é no sentido de que a aprovação de uma proposta de Operação Urbana Água Branca pela CTLU, nesta fase, não prescinde da devida aprovação de projeto pela Secretaria de Habitação ou outros órgãos.

Quanto à alegada falta de fundamentação do uso de coeficiente de aproveitamento utilizado na operação urbana em exame **(adoção de coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,0),** passo a tecer os seguintes comentários.

Em que pese a ausência de limite máximo estabelecido na Lei nº 11.774/95, não se pode perder de vista que a aquisição onerosa de direitos adicionais de construção, obtidos por meio de coeficiente de aproveitamento superior ao coeficiente de aproveitamento não oneroso, constitui a essência do instrumento operação urbana.

Quando da aprovação da Lei nº 11.774/95, estava em vigor a Lei nº 7.805/72, na qual o coeficiente de aproveitamento máximo variava de 1,0 a 3,5 (Lei 7.805/1972 – Características das Zonas de Uso". Sem prejuízo, apesar de ausente sua fixação na Lei, o CA=4,0 não produziu prejuízo à municipalidade. Pelo contrário, permitiu que ela auferisse um ganho equivalente a pelo menos 0,5, nos casos extremos em que o CA máximo da LPUOS estivesse fixado em 3,5.

O próprio Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/2002), ainda que seja posterior à lei que aprovou a Operação Urbana Água Branca, ao dispor sobre o coeficiente de aproveitamento máximo em operações urbanas (consorciadas), o fez, coerentemente, com base no CA praticado nas operações urbanas vigentes à época em São Paulo:

> **Art. 226 –** Nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas, a serem definidas por lei específica, ficam estabelecidos os seguintes coeficientes de aproveitamento:
> **(.**..)
> **III -** máximo – 4,0 (quatro).

Portanto, em relação à ausência de índice de aproveitamento máximo na Lei nº 11.774/95 apontado pela área técnica, seja porque se tratava de início de aplicação do instrumento "operação urbana", seja por entender que a fixação do CA=4,0 não produziu prejuízo à municipalidade, entendo que o apontamento pode ser superado.

Por fim, resta enfrentar o questionamento relacionado utilização da fórmula Adiron na Lei nº 11.774/95.

Conceitualmente, a denominada "Fórmula de Adiron" expressa um benefício obtido mediante relação matemática onde, face à redução da taxa de ocupação, o coeficiente de aproveitamento pode ser acrescido de até uma vez a área do terreno. Está disciplinada no Plano Diretor Estratégico e é aplicável em determinadas zonas de uso, como aquela em que se insere o presente objeto de análise, mas sempre de forma não onerosa.

Em sua defesa, o Gerente de Operações Urbanas da EMURB informa que não há na Lei nº 11.774/95, que instituiu a Operação Urbana Água Branca, nenhum dispositivo que proíba a utilização desse incentivo, e afirma que a única operação urbana que expressamente o proíbe, é a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, através do inciso I do artigo 14 da Lei 13.769/2004 (fls. 276 a 279).

Em meu entender, referido inciso "I" do artigo 14 da lei 13.769/2004 surgiu não como uma disposição específica da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, mas sim, como um reforço a determinações já previstas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430/2002), em defesa aos princípios conceituais do instrumento operação urbana diante da reiterada aplicação da fórmula de Adiron, fruto de interpretação inadequada da legislação.

Os artigos 195 e 226 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, conjuntamente, fixam o CA Básico em 1,0 e eliminam a possibilidade de uso da Fórmula de Adiron. O inciso II do referido artigo 226 do PDE é definitivo e sem margem a interpretações, no sentido de que o coeficiente básico a ser adotado nas operações urbanas é aquele definido na lei para a zona em que se situam os lotes, e não aquele que se utiliza de incentivos não onerosos.

Diante do exposto, considerando que esta irregularidade envolve aspecto fundamental da Operação Urbana, afetando o próprio valor da contrapartida, **julgo irregular a Certidão nº 12/07/SEMPLA- CTLU**.

Sem prejuízo, considerando a impossibilidade de valoração e liquidação do alegado prejuízo à Municipalidade, acolho, em caráter excepcional, os efeitos financeiros decorrentes.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados. Após as providencias regimentais, arquivem-se os autos.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE,

MAURICIO FARIA

Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 02/12/2022 11:58:27 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo