ACO-UTR-93/2025

| | | |
|---|---|---|
| Processo | - | TC/001339/2017 |
| Contratante | - | Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) |
| Contratada | - | Consórcio Via Sul (constituído por Via Sul Transportes Urbanos Ltda. e EPF Participações Eireli) |
| TA | - | 15º/2016 (alteração do nome da Via Sul Transportes Urbanos Ltda. para o Consórcio Via Sul)<br>TA referente ao Contrato de Concessão 705/03-SMT.GAB – Área 5 do Subsistema Estrutural |
| Objeto | - | Concessão da prestação de serviço de transporte coletivo público de passageiros, no Subsistema Estrutural da Área 5 |

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. TERMO ADITIVO. SMT. CONTRATO DE CONCESSÃO. TRANSPORTE COLETIVO. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto da ação. Votação unânime.

# A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a ocorrência da prescrição referente ao Termo de Aditamento 15º/2016, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, e julgar extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da mesma resolução.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o encaminhamento 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 da ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/gc



Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:38:39 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:05:12 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL**
**Item 37 – Pleno**

**TC 1339/2017 – Análise**
**Objeto:** VERIFICAR A REGULARIDADE DA ALTERAÇÃO DO "POLO PASSIVO" DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 705/03-SMT.GAB, CUJA CONCESSIONÁRIA DA ÁREA 5 DO SUBSISTEMA ESTRUTURAL, A EMPRESA VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA, FOI SUBSTITUÍDA PELO CONSÓRCIO VIA SUL, CONFORME AVENÇADO NO 15º TERMO DE ADITAMENTO, DE 26.12.2016
**Interessados:** Secretaria Municipal de Transportes
**Relator:** Conselheiro Eduardo Tuma
**Competência:** Pleno

## RELATÓRIO

Cuida o presente da análise do 15º Termo de Aditamento ao Contrato nº 705/2003 tendo por objeto a concessão da prestação de serviço de transporte coletivo público de passageiros, no Subsistema Estrutural da Área 5, celebrado entre a **Secretaria Municipal de Transporte – SMT** (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) e a empresa **Via Sul Transportes Urbanos Ltda.** (fls. 44/46 da peça 35).

O objeto do referido Termo de Aditamento, formalizado em 26/12/2016, consiste na "alteração do polo passivo do Contrato n° 705/03-SMT.GAB - Área 5, celebrado em 21 de julho de 2003", passando a figurar "o CONSORCIO VIA SUL, inscrito no CNPJ sob o n° 24.870.483/0001-43, formado pelas empresas VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA., líder do CONSORCIO, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n° 04.828.667/00001-38, e EPF PARTICIPAÇOES EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n° 22.078.847/0001-21, estabelecida no Município de Barueri, Estado de São Paulo, à Avenida Piracema, 250, Sala A, Tamboré, neste ato representada pelo seu sócio diretor, Edson Pires Ferraz (...)".

A **Secretaria de Controle Externo** (peça 1 e fls. 56/58 da peça 35 – 05/06/2018), analisou o instrumento visando verificar as condições em que se deu a substituição do polo passivo e ressaltou as seguintes constatações:

1 – "houve alteração societária da Concessionária Via Sul Transportes Urbanos Ltda., que culminou com a saída do sócio Edson Pires Ferraz. Assim, a Via Sul passou a ter como sócios apenas Francisco Parente dos Santos e Vicente Anjos Dinis Ferraz";

2 – "a EPF Participações EIRELI tem como único sócio (diretor) Edson Pires Ferraz, ou seja, um dos sócios gerentes que saíram do quadro societário da empresa Concessionária";

3 - "a participação de empresas em licitações públicas por meio de consórcio somente é permitida previamente à realização do certame e não após a sua contratação";

4 – "a empresa Via Sul Transportes Ltda. participou sozinha do certame, tornando-se vencedora ao final. Portanto, a proposta de alteração da Concessionária Via Sul Transportes

Ltda. por um Consórcio durante a execução contratual não encontra respaldo legal e fere o princípio da vinculação ao edital";

5 – "não há como aplicar ao presente caso o mesmo raciocínio quando se trata de vencedor de licitação formado por Consórcio de duas empresas que, no decorrer da execução contratual, uma das empresas retira-se desse Consórcio";

6 – "a anuência da transferência da concessão ou do controle acionário da concessionária somente será emitida se forem comprovadas as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessários à assunção do serviço, bem como garantir o cumprimento de todas as cláusulas do contrato em vigor (art. 27, §1º, da Lei 8.987/95)";

7 – "a análise encaminhada pela Origem apenas se reporta à constituição do Consórcio (jurídica), mas não foram trazidas aos autos as análises que demonstram as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e fiscal e se teria condições de bem executar o contrato";

8 – a SMT "sequer verificou a efetiva integralização de capital que teria sido realizada pela EPF Participações EIRELI";

9 – "E o que é pior: a Origem concorda com a justificativa apresentada pela Concessionária de que a alteração proposta proporcionaria maior eficiência na execução do objeto contratado";

10 – "não nos parece que a simples alteração do contrato social da empresa Concessionária e a criação de uma nova empresa com um dos antigos sócios, constituída sob a forma societária de uma EIRELI, por si só seja suficiente para trazer melhor eficiência na execução do objeto";

11 – "essa situação pode sim caracterizar uma tentativa de afastar responsabilidade patrimonial de um dos sócios gerentes (blindagem patrimonial), tendo em vista se tratar de uma empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI), onde a responsabilidade do sócio limita-se ao capital social, portanto, distinto e separado do seu patrimônio pessoal";

12 – este aditivo contratual também foi inserido no Relatório de Auditoria Extraplano (Grupo Estrutural) constante do TC nº 5.822/2016[1].

Por conseguinte, concluiu que "não houve por parte do Poder Concedente a devida avaliação técnica e jurídica para que se pudesse autorizar a presente alteração da concessão, conforme preconiza o artigo 27 da Lei nº 8.987/95."

Para fins de manifestação sobre as conclusões alcançada no relatório técnico, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – **SMT** foi oficiada e apresentou as justificativas de fls. 65/167 (peça 35), documentação essa devidamente analisada pela **Auditoria** (peça 5 e fls. 173/176 da peça 35), que destacou haver a Origem apenas reiterado as informações anteriormente encaminhadas e defendido a "possibilidade de constituição do consórcio e assim a cessão do contrato, sob o argumento de que proporcionou eficiência na execução do objeto, trazendo benefícios aos usuários do Sistema."

[1] Na manifestação da SFC há equívoco na digitação ao mencionar o TC 5882/2016

Por não haver elementos novos a considerar, a **Auditoria** ratificou sua conclusão de "que não houve por parte do Poder Concedente a devida avaliação técnica e jurídica para que se pudesse autorizar a presente alteração da concessão, conforme preconiza o artigo 27 da Lei nº 8.987/95."

A **Assessoria Jurídica** (peça 7 e fls. 173/176 da peça 35 – 03/09/2019) antes de um parecer conclusivo, entendeu que a viabilidade da transferência de concessão depende do atendimento do disposto no artigo 27 da Lei Federal nº 8.987/95, motivo pelo qual as empresas Via Sul Transportes Urbanos Ltda. e EPF Participações EIRELI, integrantes do Consórcio Via Sul, deveriam ser ouvidas, de modo a demonstrar o cumprimento também das disposições contidas no artigo 33 da Lei Federal nº 8.666/93.

Devidamente intimadas, as empresas encaminharam suas defesas.

A **EPF Participações** (peça 13) argumentou que o sócio Edson Pires Ferraz não integrava o quadro societário da Via Sul Transportes, o qual manteve-se inalterado. No mérito, justificou que somente ingressou no Consórcio na função de investidora e, de pronto, "trouxe uma economia expressiva ao sistema eliminado milhares de quilômetros ociosos", ao investir em uma nova garagem mais próxima a terminais e pontos de partida, cedida para a Via Sul Transportes Ltda. operá-la.

Alegou que a responsabilidade pelo sistema de transporte continua a ser da Via Sul, que se tornou mais eficiente com a entrada do Consórcio e juntou documentos para demonstrar ser a EPF empresa sadia, com capital próprio.

A Via Sul Transportes Urbanos Ltda. (peça 19), expôs idênticos argumentos apresentados pela EPF, acrescentando que "quando da constituição do Consórcio, preservou todo o patrimônio, bem como a responsabilidade técnica, e todos os compromissos operacionais, tal como informado na Constituição do referido Consórcio."

A **Secretaria de Controle Externo** (peça 24 – 04/03/2020) examinou as alegações das empresas do Consórcio Via Sul e reconheceu o equívoco quanto ao fato de o sócio da EPF não integrar o quadro societário da empresa Via Sul.

No tocante ao apontamento de que "a participação de empresas em licitações públicas por meio de consórcio somente é permitida previamente à realização do certame e não após a sua contratação", nenhuma das consorciadas abordou essa infringência.

Dessa forma, a Especializada manteve o entendimento de que a alteração do polo passivo do contrato de Concessão nº 705/2003 efetuado pelo Termo de Aditamento nº 15 para a inclusão de um consórcio não encontra respaldo legal e fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº 8987/95.

O segundo argumento não enfrentado pelas empresas consorciadas diz respeito ao cumprimento do determinado no artigo 27 do mesmo texto legal.

A Auditoria frisou não haver prévia análise das exigências de capacidade técnica e idoneidade financeira da empresa EPF Participações, de modo a comprovar que teria condições de bem executar o contrato, e a própria SMT relata à fl. 39 "que não foram localizados nos autos documentos ou manifestação da SPTrans acerca da qualificação técnica da empresa EPF Participações ou dos motivos que justificassem sua desnecessidade".

Ademais, não há provas de que a EPF Participações:

1 - adquiriu a referida garagem de ônibus, que já vinha sendo utilizada pela Via Sul, antes da formação do Consórcio; e

2 – dispunha, efetivamente, de capacidade financeira, considerando que:

2.1 - embora tivesse em 31/12/2015 (Balanço Patrimonial de 2015 – pg. 12 da peça 15 e fl.198 da peça 35) investimentos no total de R$ 9.404.539,00 (nove milhões quatrocentos e quatro mil quinhentos e trinta e nove reais), por conta da subscrição e integralização em bens representados por cotas de capital da empresa CLA Administração e Participação Ltda., **verifica-se que o capital circulante líquido** (ativo circulante menos passivo circulante) era de **R$ 78.800,00** (setenta e oito mil e oitocentos reais), ou seja, a empresa não tinha capital de giro para fazer frente à execução contratual;

2.2 - nas Demonstrações Contábeis de 2017 essa situação não se modificou, pois o capital circulante líquido em 31.12.17 era de R$ 71.365,97 (pg. 17 da peça 15 e fl. 204 da peça 35); e

2.3 – atenderia ou superaria pelo menos três dos cinco índices estabelecidos no item 8.5.4 do Edital de Licitação de 2002, para fins de comprovação da boa situação financeira da empresa.

Ao final de sua análise, a Especializada consignou:

> *"Diante de todo o exposto, concluímos que a alteração do polo passivo do contrato de Concessão nº 705/2003, formalizado por meio do Termo de Aditamento nº 15, não encontra respaldo legal, fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e demonstra que não houve por parte do Poder Concedente a devida avaliação técnica para que se pudesse autorizar a presente alteração da concessão (inclusão de consórcio), em infringência aos artigos 14, 19 e 27 da Lei Federal nº 8.987/95.*
> *Por fim, ressaltamos que houve um equívoco na análise da documentação das empresas EPF Participações EIRELLI e a empresa Via Sul Transportes Urbanos Ltda., gerando uma conclusão errada de que o sócio Edson Pires Ferraz era um dos sócios gerentes da empresa Via Sul."*

A **Assessoria Jurídica** (peça 26 – 29/07/2020) analisou a matéria sob o enfoque da possibilidade, ou não, da substituição do concessionário pelo consórcio no contrato já iniciado e, com base nas manifestações da Auditoria e nos elementos trazidos aos autos pelas partes, entendeu que permanece a conclusão do Órgão Auditor, quanto à "ausência de devida

avaliação técnica para que se pudesse autorizar a alteração do concessionário, deixando assim de demonstrar o atendimento às exigências do artigo 27 da Lei Federal n° 8.987/95 e também do artigo 33 da Lei Federal n° 8.666/93."

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 34 – 20/11/2020), reportando-se às defesas encartadas aos autos, especialmente as da SMT, entendeu darem suporte ao acolhimento do aditivo examinado, ou, ao menos, a recepção dos atos praticados e seus respectivos efeitos.

A **Secretaria Geral** (peças 38/39 – 05/03/2021) acompanhando as conclusões da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Área Jurídica, opinou pela irregularidade do 15º Termo de Aditamento ao Contrato de Concessão nº 705/2003.

Posteriormente, intimadas quanto a possível ocorrência de prescrição, a AJCE (peça 44), PFM (peça 47) e SG (peça 49), se posicionaram pelo reconhecimento da prescrição neste feito.

**É o Relatório.**

**VOTO**

O 15º Termo de Aditamento em pauta, deriva do Contrato nº 705/2003, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da **Secretaria Municipal de Transportes, atual** Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT, e a **empresa Via Sul Transportes Urbanos Ltda.,** tendo por objeto a concessão da prestação de serviço de transporte coletivo público de passageiros, no Subsistema Estrutural da Área 5, vigente de 23/07/2003 a 21/07/2018.

O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal e da Origem.

Nos termos da Resolução 10/2023, passo a analisar a incidência do instituto da prescrição quinquenal no presente caso.

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."*[2]

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*."[3]

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."*[4]

No tema da prescrição das pretensões do 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.*"[5]

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 (...)"*[6]

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 especial, 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 Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão.*" (Acórdão 49/2008-Primeira

---

[2] Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.
[3] Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.
[4] 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.
[5] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620
[6] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

> 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)

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)

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 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.

Quanto a prescrição das pretensões de natureza sancionatórias, 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)

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

> "*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)

Contudo, este panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos, especialmente, dos temas 666[7], 897[8], 899[9], em sede de repercussão geral, o STF reconheceu a existência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

O §5º, do artigo 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)

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.)

[7] *É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*
[8] *São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*
[9] *É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*

Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria (vencido o Ministro Edson Fachin) decidiu que a disposição final do §5º, do artigo 37, da Carta Magna tem alcance limitado para apenas as 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.

Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, em que foi firmado após debate do plenário a tese 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.

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 é 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 vencedor 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)

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 a 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.)

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.)

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

Embora tenha sido firmado 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.)

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

Ulteriormente, esta questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[10], 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.

Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode ser verificado 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. 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

[10] 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)

> 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)

Inclusive no que tangia a 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, levandose 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)

Na ADI º5.509, 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)

Perante esta consolidação do entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar em 11/10/2022 a 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.

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.

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

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.*"

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

Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dado a natureza de matéria de ordem pública da prescrição, exceto os que já estão transitados em julgado (regra do art. 17 da Resolução TCMSP nº 10/2023), de acordo com o que já firmou a jurisprudência do TCU:

> "*O fato de o responsável ter suscitado a ocorrência de prescrição apenas em sede de embargos de declaração não impede o TCU de examiná-la, uma vez que, por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição deve ser aferida em todos os processos em tramitação no TCU, à exceção daqueles já remetidos aos órgãos ou entidades competentes para cobrança judicial (art. 10 da Resolução TCU 344/2022) ou para os quais já tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação da mencionada resolução (art. 18).*" (Acórdão 23/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

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)

Feito estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas é caso de analisar o caso concreto.

No que tange ao caso em tela, devem ser identificados primeiramente os marcos temporais em que pretensamente ocorreu decurso do lapso temporal prescricional.

Conforme asseverado pela Assessoria Jurídica em seu parecer na peça 44 dos autos:

> "(...) nos presentes autos, ocorreu a prescrição quinquenal de acordo com os artigos 5º e 6º da Resolução nº 10/2023, tendo em vista que o marco interruptivo consubstanciado no relatório da Auditoria que analisou as defesas data de 13.12.2018 (peça 35 – fls. 191/193), 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."

Frise-se que no caso vertente, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral acompanharam a Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que o presente processo foi fulminado pelo instituto da prescrição, nos termos do art. 4º c/c art. 5º da Resolução nº 10/23.

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, entendo ser caso de extinção do processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 12, parágrafo único da Resolução nº 10/2023, complementado pelo item 14 da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n° 02/2023, na forma descrita no artigo 487, II do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força do artigo 15 do mesmo diploma legal.

À vista do exposto, voto pelo **RECONHECIMENTO DA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO**, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 10/2023/TCMSP, **JULGO EXTINTO** o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

**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 relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

**EDUARDO TUMA**
**CONSELHEIRO RELATOR**



Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 15/01/2025 11:29:37 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo