

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-269/2026

- Processo - TC/001600/2013
Interessadas - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento) e Windsor Investimentos Imobiliários Ltda.
Certidão - 10/2012/SMDU/CTLU-OUAB R\$ 10.841.841,68
Objeto - Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB-076/2011, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel para os imóveis situados na Rua Nicolas Boer com a Avenida Marques de São Vicente, Lotes 3 e 4 – Quadra C

3.404ª Sessão Ordinária

ANALISE. CERTIDÃO. SMUL. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA. ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES E CARACTERÍSTICAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Art. 2º, art. 5º, II, art. 6º, II, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Observe os corretos parâmetros em suas operações futuras. Votação por maioria.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, com relatório e voto, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em julgar extinto o feito, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023, com relação a terceiros, mantendo, contudo, para fins pedagógicos, as orientações técnicas à Origem para que observe os corretos parâmetros em suas operações futuras.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, 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 dos atos de sua competência.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, reconheceu a incidência da prescrição quinquenal, nos vícios punitivo e ressarcitório, afastou a ilegitimidade de parte arguida por Luiz Laurent Bloch e Ângela dos Santos Silva, e, no mérito, julgou irregular a Certidão 10/2012/SMDU/CTLU-OUAB.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de abril de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente

RICARDO TORRES – Relator

/cv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: TC/001600/2013
Origem: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMUL
Objeto: Operação Urbana Água Branca. Análise da Certidão nº 10/12/SMDU/CTLU – Operação Urbana Água Branca, tendo como interessada a empresa Windsor Investimentos Imobiliários Ltda. que, atendendo ao Edital de Chamamento da Lei Municipal nº 11.774/95 – OUAB, apresentou a proposta de participação nº AB-076/2011

Operação Urbana Água Branca. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Análise de proposta de Certidão nº 10/12/SMDU/CTLU – OUAB, tendo como interessada Windsor Invest. Imob. LTDA. Extinção. Prescrição.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento análise da Certidão nº 10/12/SMDU/CTLU – Operação Urbana Água Branca, tendo como interessada a empresa Windsor Investimentos Imobiliários Ltda. que, atendendo ao Edital de Chamamento da Lei Municipal nº 11.774/95 – OUAB, apresentou a proposta de participação nº AB-076/2011.

A Subsecretaria de Controle Externo – SCE apresentou o Relatório de Análise – fls. 329-354 – Peças 1 e 2, onde concluiu pela irregularidade dos procedimentos adotados pela Origem para emissão da Certidão supramencionada.

Em seu relatório, a Equipe de Auditoria apontou em síntese as seguintes irregularidades:

6.1 - Com relação ao Laudo de Avaliação Imobiliária (fls. 84 – 145), concluímos que não foram respeitadas integralmente as recomendações e/ou determinações das Normas Técnicas Brasileiras de Avaliações (ABNT e IBAPE/SP) quando da aplicação do Método Comparativo Direto de Dados de Mercado (subitem 5.2).

6.2 - Com relação ao Adendo ao Laudo de Avaliação Imobiliária (fls. 188 – 194), concluímos que o valor unitário de terreno – obtido no Laudo de Avaliação e corrigido de novembro de 2011 a agosto de 2012, via índice econômico "FIPE-ZAP" - não representa o real Valor de Mercado à época

do cálculo da Contrapartida financeira (C), por desobediência às normas técnicas vigentes (ABNT e IBAPE/SP) que desaconselham essa prática (subitem 5.2.5).

6.3 - Devido à utilização indevida da área de 7.688,61m² (fl. 190) – excedente às áreas mínimas de doação compulsória do loteamento definidas pela Lei Municipal nº 9.413/81 – Lei de Parcelamento do Solo – majorou-se o CABÁSICO de 1,00 para 1,9315 (proposta aprovada), infringindo-se assim a Lei Municipal nº 13.885/04 – Lei de Zoneamento no que diz respeito às características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes para a zona de uso onde se localiza o empreendimento (Quadro 04 do Livro VIII – Anexo à Lei / PRE-LA).

6.4 - Como decorrência das irregularidades constatadas na avaliação do valor unitário do terreno e da utilização equivocada do CABÁSICO = 1,9315, ao invés do CABÁSICO = 1,00 (conforme determina a Lei de Zoneamento), concluímos que a Contrapartida financeira, paga pela interessada (C = R\$ 10.841.841,68), está subestimada (subitem 5.3).

6.5 - As anuências a serem concedidas pelos seguintes Órgãos de Licenciamento quanto à implantação do projeto, no caso: a SMT / CET (subitem 5.4.1), o IV COMAR (subitem 5.4.2) e a SVMA no caso do Laudo Técnico de Avaliação de Risco Ambiental (subitem 5.4.3), deveriam ocorrer antes da aprovação da proposta pela CTLU, haja vista que a existência de qualquer fato impeditivo poderia tornar o empreendimento inviável, com a necessidade de devolução da Contrapartida financeira e demais providências cabíveis.

6.6 - A anuência a ser concedida pela SVMA quanto à implantação do projeto, no caso do EIV-RIVI e das medidas mitigadoras (subitem 5.4.3), deveria ocorrer antes da aprovação da proposta pela CTLU, haja vista que a existência de qualquer fato impeditivo poderia tornar o empreendimento inviável, com a necessidade de devolução da Contrapartida financeira e demais providências cabíveis.

6.7 - Não constam, em nenhuma das 2 (duas) Atas de Reunião da CTLU, as assinaturas e as rubricas dos responsáveis pela aprovação da Proposta nº AB – 076/2011 sob análise (subitem 5.5).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 357/363, sugeriu a intimação da Origem para tomar ciência do Relatório supracitado e prestar os esclarecimentos e justificativas pertinentes.

Foram devidamente intimados os interessados e a Origem, sendo que a Equipe de Fiscalização, após analisar as Defesas apresentadas, Peça 4 – fls. 782/786 entendeu que se reiteram e se ratificam, na íntegra, as conclusões alcançadas no Relatório de Análise de Mérito.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, Peças 11 e 12 – fls. 793/825, apesar de entender pela possibilidade de relevação de algumas infringências, opinou pela irregularidade da proposta de participação na Operação Urbana Água Branca de nº AB-076/2011.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, Peça 15 – fls. 829/830, requereu a intimação da Origem para que, cientificada das críticas dos i. órgãos técnicos da C. Corte e das defesas apresentadas ofereça, querendo, a Defesa no prazo legal.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, Peça 29 – fls. 844/857, encaminhou as informações prestadas pela Secretaria Executiva da Câmara Técnica de Legislação Urbana e pela SP-Urbanismo.

A Equipe de Auditoria, Peça 44, analisando tais informações, concluiu que os argumentos apresentados pela Origem não tiveram o condão de alterar as conclusões alcançadas nos relatórios anteriores.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, Peças 46 e 47, entendeu superáveis os apontamentos 6.3 (majoração do CA básico e redução do terreno virtual), 6.5 e 6.6 (anuências a serem obtidas antes da aprovação da proposta pela CTLU) e 6.7 (ausência de assinaturas e rubricas nas duas atas de reunião da CTLU), mantendo a opinião pela irregularidade da proposta de participação na Operação Urbana Água Branca de no AB-076/2011, em razão dos apontamentos remanescentes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, Peça 50, 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 – SG, peça 559, corroborou a conclusão da AJCE no tocante à superação dos apontamentos 6.3, 6.5, 6.6 e 6.7, tendo em vista as ponderações consignadas em parecer. Ao final, acompanhou a manifestação expendida pela Equipe de Fiscalização, opinando pelo não acolhimento proposta de participação nº AB-076/2011 – Operação Urbana Água Branca (Certidão nº 10/12/SMDU/CTLU), tendo em vista a natureza técnica dos achados de auditoria remanescentes (6.1, 6.2 e 6.4)

Este é o breve relatório.

VOTO

É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito e julgá-lo extinto.

1. Trago a julgamento deste Plenário, a análise da Certidão nº 10/12/SMDU/CTLU – Operação Urbana Água Branca, tendo como interessada a empresa Windsor Investimentos Imobiliários Ltda. que, atendendo ao Edital de Chamamento da Lei Municipal nº 11.774/95 – OUAB, apresentou a proposta de participação nº AB-076/2011.

2. A referida análise teve como fundamento avaliação da proposta de OUAB, apresentada com o amparo das disposições da Lei Municipal nº 11.774/95 – OUAB e de seus decretos regulamentadores.

3. Para melhor contextualização é importante desenvolver alguns aspectos sobre a temática. Conforme nos ensinou José Afonso da Silva¹, as primeiras experiências de intervenção urbanística concentrada em um perímetro de território visando à promoção da alteração da realidade urbana com uma nova configuração de área, envolvendo a participação e captação de recursos da iniciativa privada, surgiram em São Paulo, designadas inicialmente como Operações Urbanas, posteriormente, em denominadas Operações Urbanas Consorciadas, com o advento do Estatuto da Cidade em 2001.

¹ Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros, 5ª edição, p. 367.

4. No Município de São Paulo, tais operações surgiram como instrumento de planejamento fundamentada sobre o conceito de "solo criado", adotado na "Carta do Embu"², a partir da dissociação do direito de construir âmbito estrito do direito de propriedade.

5. A primeira Operação Urbana aprovada na Câmara Municipal de São Paulo, a Anhangabaú (Lei nº 11.090/1991) posteriormente alterada pela Lei nº 12.349/1997, que instituiu a denominada "Operação Urbana Centro", tendo o seu perímetro ampliado.

6. No ano de 1995, foram aprovadas as Operações Urbanas "Faria Lima" (Lei nº 11.732/1995) e "Água Branca" (Lei nº 11.774/1995). As três Operações supramencionadas ocorreram, portanto, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, bem como da regulamentação do Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

7. Assim, nesse modelo de "parceria", em que o proprietário (particular), era autorizado a adquirir o direito de construir "área adicional computável" e a modificar índices e parâmetros do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como, incrementar regras edificações mediante recolhimento de valores aos cofres públicos e da correspondente contrapartida para viabilizar a implantação do respectivo programa de obras públicas (melhoramento viário, melhorias ambientais, infraestrutura de drenagem, habitação de interesse social, infraestrutura de tráfego e transporte coletivo).

8. Isso porque essas operações partiam do pressuposto de restrição orçamentária da Municipalidade para financiar todas as melhorias necessárias. Destarte, o ente poderia captar recursos do privado, originados da intensificação do uso do solo urbano.

9. No entanto, imperioso destacar que no caso em tela incide a prescrição nos termos previstos pela Resolução nº 10/2023 do Tribunal de Contas do Município, como será demonstrado a seguir.

10. Neste sentido, a ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi

² Documento referência sobre o "solo criado", resultante de Seminário organizado pelo CEPAM, em dezembro de 1976.

reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

11. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

12. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal.

13. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

14. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, *caput*, da Resolução nº 10/2023.

15. No caso concreto, de acordo com a Assessoria Jurídica, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, desde a data do último marco interruptivo, consubstanciado no primeiro Relatório de Auditoria apresentado após ciência das partes e oportunidade de defesa, decorreram mais de 5 anos (art. 5º, inciso II c.c. artigo 6º, inciso II, Resolução 10/2023).

16. Verificada a prescrição, deve ser extinto o presente feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/000366/2011, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

17. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.

Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

18. Da leitura dos autos tem-se que as conclusões alcançadas (itens 6.1, 6.2 e 6.4), indicam irregularidades já mencionadas no relatório do presente voto, as quais devem ser tidas em consideração, em razão da relevância do conteúdo declaratório, vez que se destina a reorientar a atuação da administração no sentido de melhor governança e atendimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, assim, servir como recomendação.

19. No caso concreto, considerando o tempo transcorrido entre os atos da Administração, durante o qual houve, até mesmo, mudança na legislação do Plano Diretor, das Operações Urbanas, de uso e ocupação do solo, inclusive alteração relativas à certidão sob análise, eventual manifestação desta Corte sobre a matéria sujeita a julgamento, restringir-se-á orientar a Administração a não incidir novamente sobre os apontamentos citados no relatório do presente voto.

20. Por fim, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 do STF - ou criminais.

21. Diante do exposto, voto no sentido de **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023, com relação a terceiros,

mantendo-se, contudo, para fins pedagógicos, as orientações técnicas à Origem de que observe os corretos parâmetros em suas operações futuras.

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 dos atos de sua competência.

É como voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 29 de abril de 2026.

Ricardo Torres
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo: TC/001600/2013
Interessadas: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL e Windsor Investimentos Imobiliários Ltda.
Objeto: Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca AB-076/2011. Certidão n. 10/12/SMDU/CTLU – OUAB.
Relator: Conselheiro RICARDO TORRES

DECLARAÇÃO DE VOTO

Reconheço a incidência da prescrição quinquenal, nos vícios punitivo e ressarcitório, razão pela qual deixo de determinar a apuração das responsabilidades subjetivas ou o recolhimento do prejuízo ao erário, que existiu.

Afasto a ilegitimidade de parte arguida por Luiz Laurent Bloch e Ângela dos Santos Silva, o primeiro porque atuou na aprovação da proposta de operação urbana e, a segunda porque foi a responsável pela aceitação do Laudo de Avaliação.

No mérito, não acolho a Proposta de Operação Urbana e julgo irregular a Certidão por remanescerem irregularidades dos itens 6.1 (Laudo de Avaliação), 6.2 (Adendo ao Laudo de Avaliação) e 6.4 (contrapartida financeira subestimada).

TCM, 29 de abril de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB