ACO-UTR-101/2026

Processo	-	TC/001600/2014
Interessadas	-	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e Construtora Paulo Mauro Ltda.
Certidão	-	22/2013/SMDU/CTLU R$ 14.083.397,93
Objeto	-	Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB-092/2012, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo para os imóveis situados nas Rua Higino Pelegrini 37 e 55, Rua Teixeira e Souza 210, 220 e 238 e Rua Barão de Tefé

72ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. 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, 11, 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. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

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

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 incidência da prescrição quinquenal, de que trata a Resolução 10/2023, sobre as pretensões punitiva e ressarcitória.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em julgar extinto o presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução 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.

ACORDAM, unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator, da declaração de voto 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, não acolheu a proposta de participação na Operação Urbana Água Branca, bem como julgou irregular a Certidão 22/2013/SMDU/CTLU.

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

São Paulo, 19 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 11/03/2026 15:28:23 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 11/03/2026 16:15:40 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/001600/2014**
Origem: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMUL
Objeto: Operação Urbana Água Branca. Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU. Processo Administrativo nº 2012-0.355.302-8.

Operação Urbana Água Branca. Secretaria de Desenvolvimento Urbano.
Análise de proposta de Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU – OUAB, tendo como interessada Construtora Paulo Mauro LTDA. Extinção. Prescrição.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento análise de Operação Urbana Água Branca – OUAB, Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU – OUAB, tendo como interessada Construtora Paulo Mauro LTDA.

A Subsecretaria de Controle Externo – SCE apresentou o Relatório de Análise às fls. 260/308 – 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 (fls. 113 - 173) aqui analisado, 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 - Como decorrência das irregularidades constatadas na avaliação do valor unitário do terreno, concluímos que a Contrapartida financeira, paga pela interessada (C = R$ 14.083.397,93), está subestimada (subitens 5.3.1 e 5.3.2).

6.3 - A aplicação do fator de redução do valor da Contrapartida utilizado pelo avaliador (no Laudo de Avaliação), pela SP – Urbanismo (na análise da Proposta) e pela CTLU (na aprovação da Proposta), por meio de Resolução, não aprovado por Lei, ofende aos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Impessoalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal, pois, sem definição por lei, não cabe fator de redução algum (subitem 5.3.3).

6.4 - 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), o CONDEPHAAT e o CONPRESP, no caso de instalações em áreas envoltórias de bens tombados que visam a preservação do patrimônio histórico (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.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, fls. 311/316 – Peças 3 e 4, inicialmente, opinou pelo não acolhimento da Certidão da Operação Urbana examinada nos presentes autos e sugeriu a intimação das Partes Interessadas.

As partes envolvidas foram devidamente intimadas e apresentaram as manifestações e defesas nos autos (fls. 357/ 809).

A Equipe de Fiscalização, fls. 844/845 – Peças 4 e 5, após a análise das Defesas juntadas, ratificou e reiterou na íntegra suas conclusões alcançadas em seu Relatório inicial.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 847/855 – peça 7, opinou pela manutenção das irregularidades relativas à proposta de participação na Operação Urbana Água Branca n.º AB - 092/2012, da Construtora Paulo Mauro Ltda.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, fls. 857/858, requereu a intimação da Origem para tomar conhecimento das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Egrégia Corte de Contas.

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, fls. 866/896 – peça 13, apresentou as manifestações prestadas pelas suas unidades competentes.

A Equipe de Auditoria, fls. 936/941 – Peça 35, reiterou integralmente os apontamentos dos subitens 6.1 a 6.4 quanto ao mérito e retificou as atribuições de responsabilidade constantes dos subitens 6.2 e 6.3, afastando-se a responsabilidade individual dos membros do colegiado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, bem como a Secretaria Geral, peças 48 e 49, reiteraram a sugestão de não acolhimento da Operação Urbana em análise.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, peça 52, requereu o acolhimento da Operação Urbana ou que, ao menos, sejam reconhecidos os efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes dos atos praticados, em homenagem e atenção aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo.

A Secretaria Geral, por sua vez, peça 55, acompanhou as áreas técnicas pelo não acolhimento da Operação Urbana em análise, referente à Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU.

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 de Operação Urbana Água Branca – OUAB, Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU – OUAB, tendo como interessada Construtora Paulo Mauro LTDA.

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 Silva[1], 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.

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

[1] Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros, 5ª edição, p. 367.
[2] Documento referência sobre o "solo criado", resultante de Seminário organizado pelo CEPAM, em dezembro de 1976.

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 edilícias 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 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 (peça 58), 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/366/2011, 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 a 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 Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 08/12/2025 15:42:40 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

72ª SONP

Item 7: e-TCM nº 1.600/2014

Relator: Conselheiro Ricardo Torres

Objeto: Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca. Certidão n. 22/13/SMDU/CTLU – OUAB. Alteração de índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Rua Barão de Tefé 72, Rua Higino Pelegrini 37, 49 e 59 x Rua Teixeira de Souza 210, 220 e 238. Categoria de uso nR3 (não residencial vertical).

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tratando-se de matéria de ordem pública, acompanho a SCE, a AJ e a SG para reconhecer a incidência da prescrição quinquenal de que trata a Resolução nº 10/23 sobre as pretensões punitiva e ressarcitória. Preservado o cunho declaratório, o mérito deve ser analisado. Assim, acompanho as manifestações da SCE e AJ e não acolho a proposta de participação na Operação Urbana Água Branca, por afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e indisponibilidade do interesse público,

além da subavaliação da contrapartida. Em consequência, julgo irregular a Certidão nº 22/13/SMDU/CTLU.

TCM, 17 de novembro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.11.17 11:38:18 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

TPF/RB