II – DECISÃO

DECCAM-UTR-36/2026

Processo - TC/002106/2009
Interessadas - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Gestão) e Plaza Shopping Trust SPCO Ltda.
Termo de Compromisso 07/2007/Emurb R$ 5.151.165,80
Certidão - 10/2008/Sempla
Objeto - Proposta de Operação Urbana Água Branca AB-019, pleiteando a alteração de índices e características de uso e ocupação do solo no imóvel localizado na Rua Barão de Tefé, 247, Avenida Antártica e Rua Engenheiro Stevenson

366ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

ANÁLISE. CERTIDÃO. TERMO DE COMPROMISSO. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SEPLAN. 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. 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. Votação unânime.

D E C I S Ã O

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

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, conhecer dos trabalhos realizados e reconhecer a incidência da prescrição administrativa quinquenal, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, e julgar extinto o presente feito, com julgamento de mérito, nos termos do art. 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.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar a 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.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

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

RICARDO TORRES – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/js

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: **TC/002106/2009**
Interessadas: Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA e Plaza Shopping Trust SPCO Ltda.
Objeto: Análise. Proposta de Operação Urbana Água Branca – OUAB/149/2004 e correspondentes **Termo de Compromisso n° 07/2007/EMURB** – Operação Urbana Água Branca (fls. 18 de peça 20) e **Certidão n° 10/08/SEMPLA** – Operação Urbana Água Branca (fls. 52 de peça 20)

EMENTA. ANÁLISE. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA. SEMPLA. PRESCRIÇÃO. ARTIGO 12 DA RESOLUÇÃO 10/2023 DO TCMSP. CONHECIDOS os trabalhos realizados e, quanto ao mérito, RECONHECIDA a incidência da prescrição nos presentes autos, no âmbito do Controle Externo exercido por esta Corte, em conformidade com a Resolução nº 10/2023, deste Tribunal e, por via de consequência, é declarada a extinção do feito.

RELATÓRIO

Tratam estes autos da análise da Proposta de Operação Urbana Água Branca - OUAB/149/2004 e correspondentes Termo de Compromisso n° 07/2007/EMURB – Operação Urbana Água Branca (fls. 18 de peça 20) e Certidão n° 10/08/SEMPLA – Operação Urbana Água Branca (fls. 16 de peça 21), tendo por interessados a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA e Plaza Shopping Trust SPCO Ltda.

A Operação Urbana em apreço foi instituída pela Lei Municipal n° 11.774/95, visando alcançar transformações urbanísticas com reduzida participação dos recursos públicos e tendo como objetivo geral a promoção do desenvolvimento urbano e a melhora na qualidade de vida dos munícipes.

A Auditoria exarou Relatório de Análise de fls. 130/171 da peça 20 dos autos, oportunidade em que concluiu pela ocorrência das seguintes impropriedades/infringências:

> **Irregularidades Formais (fls. 134/137 de peça 20)**
>
> 12.1 - A Lei 0. 11.774/95 - Operação Urbana Água Branca não prevê parcelamento do pagamento da contrapartida, entretanto, a interessada pagou-a a prazo, sendo: 15% de entrada e o restante em 10(dez) parcelas mensais, uma a cada 30 dias após a entrada de 15%. Essa forma de pagamento ofendeu o Princípio Constitucional da Legalidade. Além disso, mesmo tendo sido autorizado o parcelamento da contrapartida sem previsão legal, não foram cobrados juros devido a esse parcelamento, em ofensa ao Princípio da Indisponibilidade de Interesse Público.
>
> 12.2 - Com relação aos subitens abaixo, oriundos do item 11 – Avaliação, e conexos ao item 12.1 acima, destacamos as seguintes irregularidades:

D) A Caução Bancária apresentada (fls. 06/12, de peça 20) refere-se somente à 9ª e à 10ª parcelas, ou seja, a interessada pagou a entrada de 15% e as primeiras 8 (oito) parcelas sem nenhuma garantia, e sem a lavratura do respectivo Termo de Compromisso.

E) O Termo de Compromisso, com a respectiva caução, foi assinado somente após o pagamento da 8ª parcela.

12.3 - O pedido inicial foi formulado pela empresa Plaza Shopping Empreendimentos Ltda., enquanto que, tanto o Termo de Compromisso nº 07/2007/EMURB Operação Urbana Água Branca (fls. 18/22, de peça 20), quanto a Certidão n° 10/08/SEMPLA/CTLU - Operação Urbana Aqua Branca (fls. 52/53, de peça 20) foram lavradas em nome da empresa Plaza Shopping Trust SPCO Ltda.

12.4 - A publicação do despacho deve ocorrer em até 48 (quarenta e oito) horas após a reunião da CTLU e o pagamento da contrapartida deve ser efetuado até o 10° dia útil desta publicação. No presente caso, a publicação do DESPACHO SEMPLA.CTLU/244/2007 (fls. 251/253, peça 18) deveria ter ocorrido em 30.06.2007 (e não em 31.07.2007 - fl.253, peça 18, peça18) e o início do pagamento deveria ocorrer até 13.07.2007 (e não até 14.08.2007 - fl. 269, peça 18). Houve, portanto, um atraso de 32 (trinta e dois) dias no início dos pagamentos e das parcelas. Consequentemente todas as parcelas da contrapartida foram pagas com atraso sem a cobrança de juros remuneratórios e moratórios.

12.5 - Não consta Portaria publicada após 12.05.2005 (data da PORTARIA 3995/05 - fl.73 de peça 20) e antes de 16.05.2007 (reunião do GI que analisou a Operação Urbana Água Branca) designando o Sr. César Augusto Sápia Pedro como representante titular da SMSP, nem Portaria designando o Sr. Vladimir Avila representante da EMURB os quais, embora relacionados na ata de reunião do GI, constam como ausentes (fl. 232/233 de peça 18).

12.6 - A CTLU não fixou prazo para o início da execução das obras, nos termos da Operação Urbana Aqua Branca, em ofensa ao §8° do artigo 13 11.774/95- Operação Urbana Aqua Branca.

12.7 - De acordo com o Art. 13, § 3 da Lei n-°. 11.774/95 - Operação Urbana Água Branca, as propostas devem ser divulgadas no Diário Oficial da Cidade com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da apreciação pela CTLU. A divulgação somente ocorreu no dia 23.06.2007 (fl. 75 de peça 20), retificada no dia 26.06.2007 (fl. 76 de peça 20) e a 31ª Reunião Ordinária ocorreu no dia 28.06.2007, ou seja, 2 (dois) dias após, não tendo sido respeitado o § 3º, do art. 13, da Lei n°. 11.774/95- Operação Urbana Água Branca.

12.8 - Na ata de reunido da CTLU de 28.06.2007 (fls.95/100 de peça 20), fornecida pela SEMPLA, não constam as rubricas e assinaturas dos representantes presentes à reunião, irregularidade essa que contraria o § 1º, do ar. 21 da Lei n° 14.141/2006.

12.9 - Conforme parágrafo único do Artigo 18 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução SEMPLA CTLU/41/06, o DESPACHO SEMPLA.CTLU/244/2007 (fls. 251/253 de peça 18), de 28.06.2007, deveria ter sido publicado em no máximo 48 (quarenta e oito) horas após a reunido deliberativa da CTLU, o que não ocorreu. A publicação deveria ter ocorrido em 30.06.2007 e somente ocorreu no dia 31.07.2007, ou seja, com 32 (trinta e dois) dias de atraso.

Irregularidades de Mérito (fls.163/166 de peça 20)

5. CONCLUSÃO

De todo o exposto, concluímos que:

A - Quanto à Lei n° 11.774/95 - Operação Urbana Aqua Branca

5.1. A Lei n° 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 que, devido às suas características, a Lei Municipal n° 11.774/95 - Operação Urbana Água Branca, apresenta caráter muito mais de norma proqramática do que de norma especifica de Operação Urbana não permitindo a operacionalização da Operação Urbana por parte da Administração Pública (subitem 4.2.2.a).

5.2. Os alinhamentos das novas vias públicas deveriam ter sido aprovados por lei, devido à insegurança jurídica acarretada por essa indefinição, o que permite a alteração dos alinhamentos de acordo com a vontade da Administração (ofensa ao Princípio da Impessoalidade e da Legalidade), favorecendo ou prejudicando interesses particulares (subitem 4.2.2.b).

B - Quanto a proposta de Operação Urbana Água Branca AB-036/2007.

5.3. Das exceções concedidas, tanto a ocupação dos recuos do Bloco B em 242,40m2; quanto o uso de área de projeção sobre os recuos de 349,64 metros quadrados, não estão autorizadas por lei (subitem 4.4.2).

5.4. A amostra utilizada para a avaliação do unitário básico não possui a representatividade exigida pelas normas de avaliação de imóveis, (subitem 4.3.1).

5.5. A contrapartida calculada está subestimada e não representa a valorização do imóvel, pois, além de terem sido consideradas exceções não autorizadas por lei (construção sobre o recuo e ocupação de área construída sobre o recuo), foi calculada com base em um laudo para o qual os elementos amostrais não atendem às normas de avaliação (subitens 4.3.1, 4.4.2 e 4.4.5).

5.6. O parcelamento do valor da contrapartida, autorizado pela CTLU e do qual se valeu a interessada, não encontra previsão legal. Esse parcelamento, além de não encontrar previsão legal, não poderia ter sido feito sem a cobrança dos juros devidos, o que caracteriza financiamento de particular com recurso público e a juros zero, em ofensa ao Princípio da Indisponibilidade de Interesse Público (subitem 4.6).

Após a elaboração do Relatório de Análise, foi determinada a intimação dos responsáveis indicados às fls.137 de peça 20, e da empresa Plaza Shopping Empreendimentos Ltda. (fls. 170 de peça 20).

Os Srs. Manuelito Pereira Magalhães Jr., Rubens Chamma, Carolina Moretti Fonseca e Vladimir Avila juntaram manifestações (fls. 18/23, 29/34 e 183/187, 10/17 e 29/34, respectivamente de peça 21 dos autos).

Consoante certidão de fls.148 de peça 22 dos autos, encaminharam defesa os Srs. Pedro Ernesto Py (99/102 de peça 21), Marcelo de Mendonça Bernardini (103/108, peça 21), Vladir Bartalini (116/120, peça 21), Débora Sibantos Penteado Grimaldi (122/153, peça 21), Luiz Laurent Bloch (155/160, peça 21), Diana Teresa di Giuseppe (162167, peça 21), Aideli Salete

Urbani Brunelli (168/182, peça 21), Paulo Roberto Castaldelli (189/188, peça 21) Hussein Aref Saab (39/65, peça 22), Sonia Teico Yamada (67/72, peça 22), José Borelli Neto (82/84, peça 22), Odair Garcia Senra, Larissa Campagner Acuri e Jorge Pinto Furini (88/103, peça 22) e Plaza Shopping Trust SPCO Ltda. (981/1.008). 0 Sr. Reynaldo de Barros Junio deixou transcorrer in albis o prazo para a defesa e a intimação n° 1.015/2012 restou prejudicada devido ao falecimento do Sr. Rodolpho Mansueto Dini.

Também juntaram manifestações a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 183/187, peça21), bem como os Srs. Alberto Rubens Botti e Gianfranco Vanucci (fls. 150/165, peça 22).

A Auditoria, às fls. 168/221 de peça 20, resumiu e analisou as defesas apresentadas, concluindo:

> 3- CONCLUSÃO
>
> Analisadas as defesas apresentadas, ratificam-se as conclusões alcançadas na Análise de Mérito de fls. 138/166 de peça 20, bem com as conclusões alcançadas na Análise Formal de fls. 130/137, de peça 20, com exceção dos subitens 12.3 e 12.6 do Relatório da Análise Formal de fls. 130/137, de peça 20, cujas irregularidades apontadas foram superadas, conforme subitens 2.3 e 2.6.
>
> Em função de todo o analisado pode-se concluir que para a proposta de Operação Urbana sob análise encontra-se irregular pelos motivos abaixo relacionados:
>
> Aprovação de exceções não autorizadas em lei, em ofensa aos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Impessoalidade.
>
> Aprovação de contrapartida subavaliada, pois baseada numa amostra que não reflete as características do imóvel avaliando, exigidas pelas normas de avaliação.
>
> Pagamento da contrapartida feito de forma parcelada, em ofensa ao Princípio Constitucional de Legalidade e da Impessoalidade.
>
> Não cobrança de juros e multas sobre as parcelas pagas em atraso, em ofensa ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, caracterizando financiamento de empreendimento particular com recursos públicos.

A douta AJCE, em parecer de fls. 247/160, de peça 22, concluiu que a operação urbana em exame não reúne condições de acolhimento, acompanhando a Auditoria, ressalvando os itens 12.2, 12.4, 12.5, 12.7 e 12.9, da análise formal, entendendo que os mesmos podem ser superados.

O E. Conselheiro Domingos Dissei, em Despacho de fls. 263, peça 22, arguiu impedimento para atuar no feito, tendo em vista que seu Chefe de Gabinete era Diretor de Desenvolvimento e Intervenções Urbanas da EMURB no período auditado, requerendo redistribuição do feito.

As fls. 266, de peça 22, o E. Conselheiro Presidente designou para a Relatoria dos autos o Conselheiro João Antônio, situação certificada às fls. 268, de peça 22.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 272/274, de peça 22, requereu complementação da instrução processual, com a intimação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, à luz dos princípios do contraditório e da ampla defesa, o que restou acatado pelo E. Conselheiro Relator às fls. 1.092.

A SMDU juntou manifestação às fls. 290/300, peça 22, com os respectivos anexos, aduzindo, sobre o parcelamento da contrapartida (item 12.1) que não há na Lei n.º 10.257/01 indicação de que tal benefício pertenceria a rol de temas estruturais e fundamentais, sendo questão de natureza procedimental, prescindindo de lei específica. Quanto A ausência de rubricas e assinaturas (item 12.8), alegou que os registros sonoros das reuniões e as transcrições por atas tinham função instrumental para elaboração dos atos do processo e que nenhum aspecto das atas das reuniões ou qualquer outro ato administrativo foi objeto de contestação, além de a Secretaria Executiva da CTLU ter passado a colher as rubricas e assinaturas das atas.

Sobre os itens 5.1 e 5.2, da conclusão da Auditoria quanto ao mérito, aduziu que a Lei n° 11.774/95 não é norma programática; que vigorou por quase duas décadas; que há presunção iuris tantum de constitucionalidade das leis, devendo o diploma ser aplicado. Aduziu ainda que não é atribuição desta Corte de Contas promover ou determinar alteração legislativa para corrigir eventuais imperfeições da lei, não cabendo a observação de que a Lei n° 11.774/95 careceria de densidade quanto à definição de índices urbanísticos. Anexou, ao final, texto sobre fundamentos e origens das operações urbanas em São Paulo e sobre a Água Branca, especificamente.

A AJCE, às fls. 07/10, de peça 23, após análise dos argumentos trazidos pela SMDU, ratificou o seu posicionamento anterior, pelo não acolhimento da operação urbana em exame, considerando permanecerem as irregularidades referentes aos itens 12.1, 12.3, 12.6 e 12.8, da análise formal, e 5.1 a 5.6, do mérito.

A PFM, em manifestação de fls. 15/44, de peça 23, considerando os esclarecimentos prestados pela Origem e responsáveis em face das divergências apontadas pelos órgãos técnicos deste Tribunal, bem como a ausência de má-fé, dolo, simulação ou favorecimentos, entendeu que os métodos utilizados pela Administração podem ser defendidos, requerendo o **acolhimento** da Operação Urbana examinada, pois formalmente regular, ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Por fim manifestou-se a **Secretaria Geral**, nos termos do quanto exposto em fls. 48/60 de peça 23 dos autos.

Na oportunidade, após percuciente análise dos autos e, constatada a insuficiência das respostas e esclarecimentos enviados pela Origem para a superação das impropriedades apontadas pela Auditoria, na conformidade das conclusões alcançadas por àquela especializada, assim como da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou a Secretaria Geral pela irregularidade da Proposta de Operação Urbana OUAB-149/2004 – Operação Urbana Água Branca (Certidão nº 10/08/SEMPLA/CLTU), notadamente ante as irregularidades representadas pela subavaliação da contrapartida prestada pela empresa Plaza Shopping Empreendimentos Ltda., posteriormente denominada Plaza Shopping Trust SPCO Ltda., e a concessão de incentivos ao referido compromissário sem expressa previsão ou permissão legal.

Em peça 40 destes autos foi determinado à Assessoria Jurídica que elaborasse Parecer quanto à eventual aplicabilidade da Resolução 10/2023, instrumento regulamentador da prescrição no âmbito desta Corte de Contas ao caso concreto.

Isso em razão da fase avançada da instrução processual; do longo tempo transcorrido desde a autuação deste processo; da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União quanto à aplicação do instituto da prescrição às matérias de competência do Controle Externo da Administração Pública; e do advento da vigência da referida Resolução 10/2023 desta Corte de contas, a partir de 12.6.2023.

Sobre a prescrição, manifestou-se a **Assessoria Jurídica de Controle Externo** em peça 41, oportunidade em que destacou que a temática da prescritibilidade da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito da atividade do controle externo sofreu evolução interpretativa pela jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento dos precedentes RE 669.069 (tema 666), RE 852.475 (tema 897) e RE 636.886 (tema 899), bem como da ADI 5.509-CE, que reconheceu a incidência dos marcos interruptivos/suspensivos da Lei 9.873/1999 aos processos de controle externo, com efeito *erga omnes*.

E que, a partir de então, o Tribunal de Contas da União-TCU, revendo posicionamento anterior, editou a Resolução nº 344, de 11 de outubro de 2022, e a Atricon-IRB-Abracom-CNPTC editaram, conjuntamente, a Nota recomendatória nº 02, de 25 de abril de 2023, trazendo diretrizes de encaminhamento da matéria aos Tribunais de Contas.

No âmbito deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento foi regulamentada por meio da Resolução nº 10/2023, publicada em 12/06/23.

Constatou a AJCE o reconhecimento da prescrição intercorrente das pretensões punitivas ou ressarcitórias, nos moldes do art. 9º da Resolução nº 10/231.

Em peça 44 destes autos, manifestou-se a **Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM)**, oportunidade em que consignou ciência de todo o processado, reiterou sua promoção anterior e registrou nada ter 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 da Corte.

Por fim, ainda quanto à eventual incidência da prescrição sobre a pretensão punitiva e ressarcitória relacionada ao caso concreto, ora em julgamento, manifestou-se a **Secretaria Geral** em peças 46 e 47 dos autos.

Destacou a **Secretaria Geral** que a Resolução n.º 10/2023, publicada em 12.6.2023, regulamentou a prescrição para as pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCMSP, em consonância com a jurisprudência do STF. Ressaltou, ainda, que a prescrição pode ser reconhecida de ofício ou por provocação em qualquer fase do processo.

Consignou ainda a Douta Secretaria Geral que, no caso em análise, o último marco interruptivo da prescrição foi o Relatório de Auditoria **em 22/01/2014 (peça 22 – fls. 168/221)**. E que, desde então, transcorreram mais de 5 anos sem novo marco interruptivo, o que configuraria a prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c.c. os arts. 5º, inciso II, § 2º e 6º, inciso I, da Resolução n.º 10/2023, e em consonância com o artigo 3º, inciso II, da Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento à análise de proposta relacionada à Operação Urbana Água Branca - OUAB/149/2004 e correspondentes Termo de Compromisso n° 07/2007/EMURB – Operação Urbana Água Branca (fls. 18 de peça 20) e Certidão n° 10/08/SEMPLA – Operação Urbana Água Branca (fls. 16 de peça 21).

Relativamente à matéria ora em julgamento, parece-me oportuno elucidar, inicialmente, a eventual incidência do instituto da prescrição sobre a matéria em apreço, ante a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

É fato que, por largo tempo, prevaleceu, no âmbito dos tribunais de contas, relevante controvérsia quanto à incidência do instituto da prescrição nas matérias submetidas ao crivo do Controle Externo. Não obstante, no próprio Tribunal de Contas da União, sempre houve quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva naquela instituição de Controle da Administração Pública. São também conhecidos entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos, assim como aqueles que preconizavam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão.

Deve-se essa relevante diferença de entendimentos ao fato de o ordenamento jurídico brasileiro não prever uma regra única para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Ante o aprofundamento de estudos sobre a matéria e o processamento do Recurso Extraordinário 636.886, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento consubstanciado no Tema 899, com o seguinte teor: "*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*", nos termos da 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 nesse julgamento é que o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente seria possível quando fundadas em atos dolosos de improbidade administrativa, o que, evidentemente, extrapola a competência exercida pelos Tribunais de Contas.

A partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto foi pacificado para as Cortes de Contas, passando-se a aplicar 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 do Poder Judiciário, instância em que ocorre a apreciação de todas as provas permitidas em lei e no regimento interno da instituição.

Com efeito, o grupo constituído para realizar estudos acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo em tramitação nesta Corte (e-TCM nº 734/2014), ao analisar o 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 dos processos no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser

aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

Assim, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela LF nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional.

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas.

Referida resolução regulamentou, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no prazo de cinco anos, contados dos termos iniciais elencados no art. 4º do supracitado normativo, considerando-se as causas de interrupção dispostas em seu art. 5º, que são as mesmas previstas na LF nº 9.873/99.

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que se prestou a regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito desta Egrégia Corte de Contas, com prazo de 5 anos, contados dos termos iniciais, relacionados no art. 4º, sujeitando-se, a partir daí, às causas interruptivas dispostas em seu art. 5º, causas impeditivas ou suspensivas consignadas em seu art. 8º, além de se observar a hipótese de prescrição intercorrente estabelecida no art. 9º.

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

Não obstante a longa e percuciente instrução processual que trata da matéria em apreço, foi constatada nos autos a incidência da prescrição, na conformidade da previsão do parágrafo 1º do art. 12 da Resolução 10/2023 deste TCMSP, visto que, nos termos do parecer da Secretaria Geral (peças 46/47), verificou-se que, do último marco interruptivo, consubstanciado no Relatório de Auditoria de peça 22, fls. 168/221, datado de 22/01/2014, decorreram mais de 5 (cinco) anos (art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, inciso II e § 2º c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023), razão porque eventual pretensão punitiva ou de ressarcimento é alcançada pelo fenômeno da prescrição.

Anoto, ademais, que as decisões do Egrégio Plenário desta Corte de Contas têm sido no sentido de firmar jurisprudência voltada à estabilização das relações e da segurança jurídica, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, e passa por evolução relevante quanto às consequências jurídico-processuais decorrentes da incidência da prescrição administrativa para, com base no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 10/2023, decretar a extinção do processo.

Da incidência da prescrição administrativa decorrem consequências para além do mero afastamento dos efeitos das pretensões punitiva e ressarcitória, afigurando-se em verdadeira

decisão de mérito que coloca termo ao processo, no âmbito do controle externo, a todas as controvérsias veiculadas nos autos.

Registro que matéria análoga à tratada nestes autos já foi objeto de diversos julgamentos por parte desta Corte, pelos quais se reconheceu a prescrição, conforme decisões deste Plenário exaradas nos TCs 486/2001; 1590/2014; 2421/2001; 3701/2009; 3744/2000; 5163/1999; 11261/1998 **e, mais recentemente, como importantes precedentes jurisprudenciais, os julgados contidos nos TC/002265/2009. Pleno. Relator Cons. Ricardo Torres. Julgado em 19/03/2025) – Embargos de Declaração; TC/000849/2010. Pleno. Cons. Ricardo Torres, designado para redigir o acórdão. Julgado em 19/02/2025 – Recurso Ordinário - e TC/000945/2010. Pleno. Cons. Ricardo Torres, designado para redigir o acórdão. Julgado em 19/02/2025 – Recurso Ordinário**.

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 dos trabalhos realizados e **RECONHEÇO** a incidência da prescrição administrativa quinquenal, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito, com julgamento de mérito, 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 à Origem de cópia dos autos 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