III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-699/2025

Processo - TC/002436/2011
Contratante - Subprefeitura Parelheiros
Contratada - Qualix Serviços Ambientais Ltda. (atual Sustentare Serviços Ambientais S.A.)
Acompanhamento da execução do Contrato 51/SES/2006 (TAs 01/2007, 02/2007, 03/2008, 04/2008, 05/2008, 06/2009, 07/2010 e 08/2011)
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução dos serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo, compreendendo a varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, coleta e transporte dos resíduos da varrição de vias públicas, lavagem de logradouros públicos, limpeza de monumentos, varrição manual, lavagem e desinfecção de vias públicas após as feiras-livres, serviços complementares e acessórios de limpeza, compreendendo todas as áreas e vias das Subprefeituras Cidade Ademar, Campo Limpo, Capela do Socorro, Santo Amaro, M'Boi Mirim, Parelheiros, Ipiranga, Jabaquara e Vila Mariana – Agrupamento III, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.387ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SUBPREFEITURA. SERVIÇOS INDIVISÍVEIS DE LIMPEZA PÚBLICA. 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. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a incidência da prescrição, nos termos da Resolução 10/2023 desta Corte, ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros, consoante art. 12, parágrafo único, da citada Resolução.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA, em julgar extinto o presente feito, com julgamento de mérito, e em determinar o seu correspondente arquivamento, conforme art. 12, parágrafo único, da citada Resolução.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, julgou irregular a execução contratual examinada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio 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.

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

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: TC/002436/2011

Objeto: Execução contratual – Serviços de limpeza pública (varrição e outros) – agrupamento lll

Interessado(s): Subprefeitura de Parelheiros; Qualix Serviços Ambientais Ltda.

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

RELATÓRIO

Versa o presente sobre fiscalização, na modalidade de acompanhamento de execução contratual, no que respeita a serviços de limpeza pública (varrição e outros), visando verificar se o termo Contratual nº 051/SES/06 celebrado com a empresa Qualix Serviços Ambientais Ltda. estava sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

Ainda, a empresa que executou os serviços retromencionados, posteriormente passou a ser denominada Sustentare Serviços Ambientais S.A.

Cumpre assinalar, que o presente relatório de acompanhamento de execução contratual do Contrato nº 051/SES/06 (fl.6/30) em cumprimento à r. determinação que constou no Acórdão do TC n° 1.746.07.90 (fl. 4/5) ressaltou que tal ajuste foi decorrente da concorrência n° 01/SES/05 (PA n° 2005.0.129.783.51).

Colhe, também, realçar que a equipe técnica realizou minudente relatório (fl.309/344) e seus anexos (fl. 296/301 e 304/308), utilizando como período de abrangência de 1.6.11 a 11.10.11, concluindo que o objeto apresentou irregularidades enumeradas pelos itens 1.1; 1.1.1; 1.1.2; 1.2; 1.2.1; 1.2.2; 1.2.3; 1.3; 1.3.1; 1.4; 1.4.1; 1.4.2; 1.5; 1.5.1; 1.5.2 e 1.5.3.

A AJ, instada a se manifestar (fl.360/363), alertou que para o minudente relatório realizado pelo órgão técnico, anotando irregularidades tangentes ao planejamento, execução dos serviços, medição e controle, depreendeu, com apoio no aludido relatório, pelo não acolhimento do contrato n° 051/SES/06 na área de abrangência Parelheiros no período de 1.6.11 a 30.6.11 (fl.362).

Sugeriu, ainda, a intimação dos interessados para que se manifestassem acerca das irregularidades trazidas aos autos, a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa.

Cumpre atestar que os interessados apresentaram defesa a fl. 452/456, 458/463, 464/478 e fl. 693/700.

A AJ (fl. 601/604), frisou, por primeiro, que, muito embora tivesse havido encaminhamento para a SCE, não tinha havido a manifestação daquele órgão técnico a respeito das defesas apresentadas, já que a especificidade da matéria e a confrontação da documentação era de grande importância.

A Especializada (fl. 626/642), em minudente análise acerca das defesas ostentadas pelos interessados, concluiu que não foram estampados esclarecimentos bastantes que tivessem o condão de modificar os apontamentos anteriores.

Ademais, em virtude das alegações apresentadas pela Origem, bem como em relação às análises espelhadas pela Especializada nos itens 2.1.1, 2.2.2; 2.2.3; 2.3.1; 2.4.1; 2.4.2.a; 2.5.1.a; 2.5.1.b;2.5.1.c; 2.5.3.a; 2.5.3.b; 2.5.3.c e 2.5.3.d, sugeriu que os resultados fossem levados ao conhecimento de Limpurb.

Sobreveio, novamente manifestação da Especializada, à vista da documentação nos presentes autos inserta, vez que encaminhados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), fl. 652/747, consoante r. determinação do Nobre Relator à fl. 643.

Nessa trilha, o órgão técnico procedeu a detalhado exame (fl.770/779), concluindo, mais uma vez, que não haviam sido oferecidos esclarecimentos suficientes, os quais pudessem alterar os apontamentos anteriores, à exceção dos itens 4.1.1 e 4.2.3, nos quais as irregularidades apontadas haviam sido reformadas para ressalvas quanto à instrução do processo administrativo, vulnerando ao que preceitua o § 1º, do art. 8º do Decreto n° 44.279/03.

A AJ (fl.796/798), de outra banda, após breve resumo, o Sr. Assessor acompanhou a manifestação a fl.601/604 e da Especializada (fl.770/779),deduzindo, que ante a escassez de questionamentos de ordem jurídica, opinou pelo não acolhimento da execução contratual, porquanto decorrente do Contrato n° 51/SES/06, bem assim a mantença dos apontamentos reiterados a fls. 770/779, com a requalificação para as ressalvas dos itens 4.1.1 e 4.2.3 endossado pelo Sr. Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo(fl.801).

A PFM (fl.803/812), preliminarmente efetuou breve digressão, no que respeita ao teor dos autos, focando com maior densidade nos esclarecimentos afetos à Origem, fiando-se integralmente nas razões atrás apresentadas, depreendendo que eram falhas de caráter formal ou tinham cunho, essencialmente técnico.

Na sequência, a Secretaria Geral manifestou-se no mesmo sentido dos demais órgãos técnicos desta Corte de Contas, opinando igualmente pela irregularidade do acompanhamento da execução contratual.

Com a edição da Resolução 10/2023 que regulamente a incidência da prescrição no âmbito dos processos de competência deste TCMSP, a Assessoria Jurídica – AJ (peça 53), a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 54) e a Secretaria Geral (peças 56 e 57) unanimemente, manifestaram-se pelo reconhecimento da incidência da prescrição nos presentes autos.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a execução contratual referente aos serviços de limpeza pública (varrição e outros – agrupamento lll), visando verificar se o termo contratual n° 051/SES/06 celebrado com a empresa Qualix Serviços Ambientais Ltda. estava sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

Relativamente à matéria ora em julgamento, parece-me oportuno elucidar, primeiramente, a eventual incidência prescricional nos autos ante a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município.

É fato que durante muito tempo essa matéria foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país, sendo possível afirmar que no próprio Tribunal de Contas da União havia quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sendo também conhecido entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos e inclusive os que defendiam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão.

Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**", de acordo com a ementa que segue:

> *EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.*
> *1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.*
>
> *2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.*
>
> *3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de*

dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

O que se verifica deste julgamento é que o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente seria possível quando fundadas em atos de improbidade administrativa, os quais, evidentemente, extrapolam a competência exercida pelos Tribunais de Contas.

A partir julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou resolvido para as Cortes de Contas com a decretação da prescritibilidade da decisão do Tribunal de Contas, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal.

Evidente que a cobrança do crédito fiscal tem origem, em regra, numa sentença e, especificamente com relação ao Tribunal de Contas, num acórdão, que corresponde ao resultado da instrução processual, compatível com o processo de conhecimento no Poder Judiciário, onde ocorre a apreciação de todas as provas permitidas em lei e pelo regimento interno da instituição.

Com efeito, o grupo de estudo realizado acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo em tramitação nesta Corte (eTCM nº 734/2014) ao analisar este tema reforçou o pronunciamento quanto ao Tema 899 no sentido de que **a prescrição nessa hipótese foi definida em 5 anos após o exaurimento da atividade de controle externo**.

Relativamente à instrução do processo no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta.

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

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU,

a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas.

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

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Nos presentes autos, verifica-se que desde o último marco interruptivo decorreram mais de 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada na situação prevista no art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023, deste Tribunal.

Imperioso, portanto**, reconhecer** a incidência da **prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória** em relação às impropriedades nos referidos autos, nos termos da Resolução disposta.

Neste sentido, **o reconhecimento** da prescrição, que constitui instituto de direito material, é **matéria prejudicial ao exame do conteúdo fático analisado nos autos, visto que extingue o processo**, uma vez que a mesma é ***"causa extintiva da pretensão de direito material*** *pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei*"[1]

Vale ressaltar que a apreciação da prescrição é destinada a **todos** os processos de controle externo **e não somente aos casos que possuem disposição de conteúdo ressarcitório e punitivo.**

Ademais, importante frisar que as ações deste Tribunal de Contas, sobretudo as análises e acompanhamentos dos atos administrativos, não são de ordem meramente declaratória, mas, **preponderantemente condenatórias e, portanto, sujeitas à prescritibilidade.**

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

Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União*, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que:*

> *"(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como* ***questão prejudicial de mérito****, obsta o exame da questão de fundo da causa.*
> *(...) Em outras palavras,* ***o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo".*** *(Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).*

[1] NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. Código de Processo Civil Comentado. 17 ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2018. p. 467

Neste diapasão, esclarece a doutrina que a *"prescrição atinge diretamente a ação e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado",* ou seja, no contexto em questão, faz perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração de eventual prejuízo. (ARAUJO, Edmir Netto de. A Prescrição em Abstrato no Processo Administrativo Disciplinar, Revista de Direito Administrativo, v. 244, p. 103–110, 2007*).*

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 para casos futuros**, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

Desta feita, **RECONHEÇO** a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito com julgamento de mérito e determino seu correspondente arquivamento, 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

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/002436/2011**
Interessados:	Subprefeitura Parelheiros Qualix Serviços Ambientais Ltda. (atual Sustentare Serviços Ambientais S.A.)
Objeto:	**Acompanhamento Execução** do Contrato nº 51/SES/2006. Serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo, compreendendo a varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, coleta e transporte dos resíduos da varrição de vias públicas, lavagem de logradouros públicos, limpeza de monumentos, varrição manual, lavagem e desinfecção de vias públicas após as feiras-livres, serviços complementares e acessórios de limpeza, compreendendo a área de abrangência da Subprefeitura de Parelheiros.
Relator:	Conselheiro João Antonio

DECLARAÇÃO DE VOTO

Reconheço a incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, dando por preservada a função declaratória das decisões do Tribunal, à luz da Resolução nº 10/2023, para, no mérito, julgar irregular a execução contratual em exame, na esteira das manifestações técnicas.

TCM, 22 de outubro de 2025

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

GNB/RB