ACO-UTR-236/2026

Processo - TC/002619/2012
Objeto - Recursos *ex officio*, da Procuradoria da Fazenda Municipal, de Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e de Fábio Biazoto interpostos em face da Decisão da Primeira Câmara da 5ª Sessão Ordinária Não Presencial de 20/02/2020 – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se as principais cláusulas do Contrato 24/SVMA/2011 (TA 74/SVMA/2012), cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, estão sendo executadas conforme pactuado

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

RECURSOS. SVMA. MANEJO E CONSERVAÇÃO. DEVOLUÇÃO DE MULTAS. 1. Vedada a devolução das multas que foram pagas antes do reconhecimento da prescrição. Art. 14, h, LM 9.167/1980. Art. 26, IX, a, RITCMSP. CONHECIDOS. PRESCRIÇÃO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento de sua gestão e dos atos pertinentes à sua competência. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente DOMINGOS DISSEI, após determinação de Sua Excelência, na 3.385ª S.O., para que lhe fossem conclusos a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, tendo o Conselheiro RICARDO TORRES – Relator, votado na 3.368ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos *ex officio*, visto que regimental, e ordinários interpostos ante a presença dos requisitos de admissibilidade, bem como em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, consoante declarações de voto apresentadas, em reformar a Decisão recorrida para julgar extinto o presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, quanto ao mérito, acolheu os argumentos apresentados pelos Senhores Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Biazoto e reformou parcialmente a Decisão recorrida, para excluí-los do rol dos responsáveis, bem como excluir as multas a eles aplicadas, mantendo-se, no mais, a Decisão recorrida.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem para fins pedagógicos, consoante o art. 13 da Resolução 10/2023 desta Corte, no sentido de que a Pasta busque a adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento de sua gestão e dos atos pertinentes à sua competência.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor e EDUARDO TUMA, ambos com declarações de voto apresentadas, votando o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Presidente para efeito de desempate, nos termos do art. 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do RITCMSP, em vedar a devolução das multas que foram pagas antes do reconhecimento da prescrição pelos responsáveis Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio.

Vencidos os Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO que determinaram a intimação dos responsáveis para que tomem as providências para repetição das penalidades afastadas.

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, 19 de fevereiro 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente, com voto
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do RITCMSP

/cv

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 10/04/2026 15:45:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 15/04/2026 11:55:59 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo: **TC 002619/2012**
Origem: Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Objeto: EXECUÇÃO CONTRATUAL SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL DO CARMO

RECURSO *EX OFFICIO.* *RECURSOS* ORDINÁRIOS. EXECUÇÃO DE CONTRATO. SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL DO CARMO.

1. Observada a ocorrência da prescrição, ainda que haja o arquivamento do processo, que sejam adotadas as medidas internas com vistas à preservação do reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. Art. 12 e art. 13, Res. TCMSP 10/2023.

2. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Recurso *Ex Officio* e Recursos Ordinários interpostos pela PFM (Peças 42 e 44), Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho (Peça 49) e Fabio Biazoto (Peça 55) em face da r. Decisão prolatada pela E. Primeira Câmara que, na 5ª Sessão Ordinária Não Presencial, julgou irregular a execução do Contrato nº 024/SVMA/2011, com determinações à Origem e aplicação de multa aos agentes públicos indicados como responsáveis pelas infringências constatadas (Peça 13).

Por força do disposto no parágrafo único do artigo 137 do Regimento Interno, o presente processo foi redistribuído, em razão do reexame necessário (peça 57).

A Decisão Recorrida foi proferida nos seguintes termos:

> DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a Execução do Contrato 024/SVMA/2011, referente ao período auditado, com as seguintes determinações à Origem:
> a) proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 51.469,26, devidamente atualizado, relativo à retenção a menor de contribuições destinadas à Seguridade Social, com o posterior recolhimento aos cofres do INSS, conforme apurado às fls. 540vº e 541;
> b) proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 78.935,33, devidamente atualizado, em razão da ausência da aplicação de glosas/descontos e penalidades à contratada, conforme apurado à fl. 540.
> DECIDEM, ainda, à unanimidade, em razão das irregularidades constatadas nos presentes autos, aplicar aos responsáveis indicados à fl. 542, a multa de R$ 676,85, nos termos no artigo 87 do Regimento Interno deste Tribunal.
> DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar o encaminhamento de cópia desta Decisão, bem como do relatório e voto do Relator, à Controladoria Geral do Município, a fim de que acompanhe as providências ora deliberadas.
> DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos. Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Devidamente cientificados da Decisão de Peças 26/39, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. deixaram transcorrer *in albis* o prazo para eventual oferecimento de Recurso.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em suas razões recursais de Peças 42 e 44, requer que a Decisão Recorrida seja reformada integralmente, acolhendo-se a execução em tela. Subsidiariamente, requer a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

O Sr. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, em suas razões recursais (peça 49), requer o conhecimento do presente recurso, e, no mérito, a reforma da decisão que lhe imputou sanção pecuniária, por entender que não haveria qualquer razão em lhe atribuir sanção na forma do art. 85 do Regimento Interno do TCM/SP, já que não identificados no relatório inicial da Auditoria, de forma clara, os responsáveis diretamente pelos atos inquinados como irregulares, embora fosse Secretario da pasta à época:

> 2. De início, cabe ressalvar que a instrução, da forma como se apresenta, é insuficiente para justificar a imputação de responsabilidade ao ora recorrente. Com efeito, não se verifica, em momento algum, a descrição de suas condutas acompanhada do nexo de causalidade com o suposto evento danoso.
> 3. E não é por acaso que dos autos não se extrai qualquer descrição de conduta, pois isso seria inviável. A posição de Secretário Municipal não confere ao Titular a função de fiscalizar ou supervisionar diretamente a execução das centenas de contratos mantidos pelo órgão.
> 4. Ao mesmo tempo, da instrução podem ser colhidas informações detalhadas sobre o aparato de gestão diretamente dedicado à administração do Parque, a começar pelo relatório inicial da auditoria (fls. 09), que assim descreve: (...)
> 5. Como se percebe, a fiscalização do ajuste infirmado pelo TCMSP era atribuída, de forma clara, a três agentes públicos. No entanto, não é demais recordar que acima do Depave 7, havia, ainda, a estrutura do Depave-G, com seu respectivo diretor. Este último subordinado ao Secretário da Pasta.
> 6. Ora, a se levar adiante a racionalidade da decisão – que, insista-se, não é expressa –, haveria dois caminhos: ou bem toda hierarquia da Pasta responde pelas irregularidades, ou apenas aqueles expressamente vinculados aos atos de

> fiscalização infirmados pela Corte. No entanto, o acórdão não define nem um caminho e nem outro. Elege a figura do Secretário como responsável, sem mencionar que abaixo do Titular da Pasta estariam outros agentes públicos compondo a hierarquia do departamento e das divisões de gestão dos parques municipais.
> 7. Nesse sentido, não haveria qualquer razão em atribuir sanção ao ex-Secretário, na forma do art. 85 do Regimento Interno do TCM/SP, já que identificados, de forma clara, os responsáveis diretamente pelos atos inquinados como irregulares.
> 8. Evidentemente, não se verifica nos autos a descrição de qualquer ação ou omissão do recorrente que pudesse ensejar os resultados irregulares apontados pela decisão. Nesse sentido, convém reproduzir as Orientações para a elaboração da matriz de responsabilização, do Tribunal de Contas da União, que especifica as condições necessárias à imputação de responsabilidade pela Corte de Contas: (...)
> 9. Ou seja, esse necessário exercício de qualificação das condutas do ora recorrente não foi minimamente percorrido pelo acórdão, o que afasta qualquer hipótese de sancionamento de sua conduta. 10. Diante do exposto, requer o conhecimento do presente recurso, e no mérito, a reforma da decisão singular que lhe imputou sanção pecuniária, afastando-a."

O Recorrente Fábio Biazoto, em seu apelo voluntário de Peça 55, pede a reconsideração acerca da multa a ele determinada, alegando ter ocorrido um equívoco quanto à nomenclatura das funções estabelecidas na divisão do DEPAVE7 à época, afirmando que exercia a função de Coordenador de Projetos e foi identificado erroneamente como Administrador do Parque, sendo que o Sr. Fábio Santos Pellaes é que era o administrador e fiscal nomeado do contrato:

> "(...) A função de fiscalização do presente contrato foi atribuída aos seguintes funcionários: Documento Período Fiscal//. Carta nº 009/DEPAVE-7/2011 a partir de 08/09/11 Administrador/Fiscal do contrato Fábio Santos Pellaes - RF 755.810-4 1411. Eu acompanhei a vistoria no dia 14/09/2012 pg. 14. Por solicitação das fiscais, fui identificado nos autos como administrator do parque, cargo esse que não exercia a época da auditoria, fato repedido na pg. 04.
> No item 3.8 - Responsáveis pelas áreas auditadas pg. 27. Santos Pellaes era o administrador além do fiscal nomeado do contrato. Me identificam erroneamente como administrador do parque, o Sr. Fábio Santos Pellaes era o administrador além do fiscal nomeado do contrato. Como demostrado acima não era administrador do parque do Carmo e nem fiscal responsável pelo contra mencionado. Peço a reconsideração acerca da multa determinada na decisão deste colegiado."

Os Srs. Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio, às Peças 50/53, encaminharam a cópia da Guia de Arrecadação no valor de R$ 676,85 com o intuito de comprovar o pagamento da multa a eles aplicada r. Decisão à peça 18, fls. 766/766vº, nos termos do artigo 87 do Regimento Interno deste Tribunal.

A Assessoria Jurídica, às Peças 60/61, opinou pela pela manutenção da Decisão Recorrida que concluiu pela irregularidade da execução contratual, mas, por outro lado, entende que devem ser acolhidas as defesas apresentadas pelos Srs. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Biazoto, entendendo pela necessidade de verificação pela Auditoria das informações trazidas por eles.

Desta feita, a Auditoria, à Peça 64, sugeriu o acolhimento dos recursos apresentados pelos Srs. Fábio Biazoto (já que não era o administrador do parque no período de abrangência dos trabalhos de fiscalização), e Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, tendo em vista que identificados os responsáveis diretos pelas irregularidades, subsumindo-se o caso à exceção contida no artigo 85 do Regimento Interno desta E. Corte e na parte final do art. 19, §1º da Lei Municipal nº 9.167/1980), apenas para excluí-los do rol de responsáveis. Quanto ao recurso da PFM, não foram apresentados elementos aptos a alterar a conclusão de irregularidade da execução contratual, não havendo modificações no entendimento já apresentado pela Auditoria.

A PFM, à Peça 67, requereu o conhecimento e provimento dos recursos interpostos, reiterando os pleitos de Peça 42 de regularidade da execução contratual e, subsidiariamente, aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais.

Às Peças 75 e 76 a Origem encaminhou novas informações, prestadas pela Corregedoria da Controladoria-Geral do Município e da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, constantes no doc. (077037297 e 077037297).

A Secretaria Municipal do Verde, à Peça 88, informou que confeccionou e providenciou o envio de DAMSP à sancionada, notificando-a para efetuar o pagamento, a fim de realizar o ressarcimento aos cofres públicos pelos prejuízos causados na execução do *Contrato nº 024/SVMA/2011*. A contratada, por sua vez, em autuação de procedimento *SEI nº 6027.2022/0015793-3*, requereu a imediata suspensão de cobrança da multa lavrada, em razão da interposição de quatro recursos ordinários perante essa Corte de Contas contra o v. Acórdão proferido. Portanto, requereu informação a respeito da apreciação dos aludidos recursos manejados pela sancionada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 97) reiterou sua manifestação interior.

Por fim, a Secretaria Geral (Peças 99 e 100) afirmou que estavam prescritas as pretensões punitivas e ressarcitórias dos instrumentos em análise, eis que entre o último marco interruptivo, consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após defesa da Origem, elaborado em 31/07/2014 (Peça 18, fls. 150/162), e a decisão recorrível (Peça 18 – fls. 230/231) prolatada em 20/02/2020, transcorreram mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões ressarcitórias e punitivas teriam sido fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

Quanto aos demais aspectos de mérito, opinou pelo acolhimento dos recursos interpostos pelos Srs. Fábio Biazoto e Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho com o fito de afastar a multa aplicada na decisão recorrida e pelo não provimento do reexame necessário e do recurso ordinário da PFM, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos. Quanto à documentação acrescida, reiterou a manifestação anterior.

É o relatório.

V O T O

O presente feito deve ser extinto por força da prescrição.

1. É o caso de **CONHECER** do Recurso *Ex Officio* e dos *Recursos Ordinários*. O reexame necessário foi devidamente processado, nos termos do art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno. O mesmo ocorre com os Recursos Ordinários interpostos pela PFM (Peças 42 e 44), Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho (Peça 49) e Fabio Biazoto (Peça 55), na forma do art. 147 do Regimento Interno.

2. É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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, antes de prolação da r. Decisão ora recorrida.

8. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, entre a data do último marco interruptivo, qual seja o Relatório de Auditoria após defesa da Origem, elaborado em **31/07/2014** (peça 18, fls. 150/162) e da Decisão Condenatória Recorrível (peça 18 – fls. 230/231) prolatada em **20/02/2020**.

9. Nota-se, assim, que a data da consumação prescricional se deu em **31/07/2019**, isto é, 5 (cinco) anos após a último marco interruptivo e, notoriamente, anterior à Decisão Condenatória Recorrível de 20/02/2020 **–** aproximadamente sete meses após a consumação preclusivo-temporal. Portanto, afere-se que, no caso em tela, emergiu a v. Decisão como ato processual superveniente à prescrição quinquenal do feito, e dela não irradiam efeitos processuais constitutivo-positivos ou condenatórios (penalidade consistente em sanção pecuniária) – tão somente efeitos declaratórios quando cabíveis nos termos do ***art. 13 da Resolução***

nº 10/TCM-SP/2023 e com base em seus *critérios circunstanciais de procedibilidade*[1]*.*

10. Verificada a prescrição, deve a *r. Decisão de Câmara* ser reformada para extinguir o feito. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do *TC/000366/2011*, o alcance da modificação no *v. Decisum* fustigado resulta da avaliação ponderada quanto à relevância da manutenção dos aspectos declaratórios da anterior deliberação no sentido de reorientar pedagogicamente a atuação da Administração.

11. 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.

12. No caso concreto, é o caso de extinguir, por completo, os efeitos sancionatórios relativos a todas as pessoas apenadas pela r. Declaração prescrita, inclusive aquelas que voluntariamente arcaram com o pagamento das multas que lhes foram imputadas sem insurgências recursais, pelas razões aqui expostas e, numa maior digressão ainda mais aprofundada, pelo risco da eventual retenção de valores pela Municipalidade, de forma a configurar enriquecimento indevido em favor do erário municipal.

13. No caso concreto, resta, ainda, apreciar o cabimento de repetição de valores recolhidos a título de multa pelos

[1] Cabimento de recomendação à Origem em casos de temporalidade, relevância, vulto de importâncias financeiro-orçamentárias envolvidas e, acima de tudo, pertinência com a atualidade da gestão pública para fins de seu aprimoramento quanto à prática de atos a partir de aprendizado com situações pretéritas que podem demonstrar como melhor atuar no presente – quando semelhantes e respeitada e discricionariedade do poder executivo,

interessados. Em decorrência de condenação pela *r. Decisão* que julgou irregular o Contrato nº 024/SVMA/2011, houve exercício das competências sancionatórias a cargo desta Corte de Contas por meio da imposição de multas aos Srs. Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio. Esses valores foram recolhidos enquanto pendente o julgamento dos recursos.

14. É pacífico na doutrina do Direito Civil, a prescrição extingue a pretensão de exigir – em geral com o reforço do Poder Judiciário – o cumprimento de determinada obrigação, sem fulminar a obrigação em si, que remanesce nos planos da existência e da validade jurídicas. A essa obrigação, desprendida da força executória, dá-se o nome de obrigação natural e seu cumprimento é acolhido pelo ordenamento jurídico.

15. Não é, contudo, o caso dos autos, vez que a própria existência da obrigação de recolhimento de valores a título de pena pecuniária é eliminada quando prescrita a pretensão punitiva do Tribunal de Contas.

16. Explica-se. A pretensão punitiva da Administração é o poder-dever de impor – dito de outro modo, gerar - uma penalidade àquele identificado como responsável por ilícito. A obrigação de recolhimento de multa, no caso concreto, exsurge, assim, do exercício desse múnus punitivo da Administração. A prescrição da pretensão punitiva extingue precisamente esse poder-dever.

17. Distinta seria a extinção da pretensão executória. Nessa outra hipótese, diferente do ocorrido neste feito, a Administração exerceu em tempo hábil o poder-dever de impor pena pecuniária, mas não exigiu seu cumprimento antes de transcorrido o prazo prescricional. Aqui, sim, estaria configurada a obrigação natural.

18. No caso em tela, a prescrição se deu antes de prolatado o Acórdão recorrido, Assim, uma vez declarada a

prescrição da pretensão punitiva, é impositivo extirpar do ordenamento jurídico a penalidade imposta no exercício dessa pretensão.

19. Por fim, insta salientar 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.

Diante do exposto, voto no sentido de **CONHECER** do Recurso "ex officio" e dos Recursos Ordinários e, de ofício, reconhecer a ocorrência de prescrição, **REFORMANDO** integralmente a *r. Decisão Recorrida* para **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, consoante o *art. 13 da Resolução nº 10/TCMSP/2023*, no sentido de que a Pasta busque a adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento de sua gestão e dos atos pertinentes à sua competência.

INTIME-SE, para ciência do presente voto e do acórdão resultante, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, a Secretaria Municipal da Fazenda e os demais interessados no feito, especialmente aqueles apenados, os quais poderão vir a tomar providências para repetição das penalidades ora afastadas pelo presente Acórdão.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 05/06/2025 13:10:00 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ETCM 2619/2012

Relator: Conselheiro Ricardo Torres

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antes de proferir o meu voto, permito-me esboçar breve histórico para pontuar o pedido de vista por mim formulado.

Relembrando, trata-se de Recursos ex oficio e ordinários da PFM e dos srs. Eduardo Jorge e Fabio Biazoto contra a Decisão da 1ª Câmara que julgou irregular a execução do Contrato 024/SVMA/2011, celebrado entre a SVMA e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda determinando à Pasta que processe a cobrança de R$ 51.469,26 e R$ 78.935,33 e aplicou multa aos responsáveis.

Os outros responsáveis indicados, a saber (srs.) Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio não se insurgiram contra o Julgado e pagaram a multa que lhes fora imposta.

Na 3368ª Sessão Ordinária, o Conselheiro Ricardo Torres, Relator dos Recursos, proferiu seu voto conhecendo dos Apelos e reconhecendo a prescrição quinquenal, julgou extinto o processo. Ao final, determinou que as Secretarias do Verde e da

Fazenda e os responsáveis fossem intimados, pois considerou que os apenados que pagaram a multa imposta poderiam tomar providências para repetição das penalidades que afastou.

Assim, diante dessa determinação voltada à repetição das penalidades atendidas, solicitei vista dos autos para uma reflexão mais alentada sobre essa possibilidade, providência essa que no momento me pareceu prudente. Com esse cenário, após exame dos autos, profiro meu voto, na seguinte dicção:

Tal qual o relator, conheço dos Apelos.

Quanto à **prescrição**, considerando a evolução jurisprudencial e o advento da Resolução 10/2023 que disciplinou o instituto da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCMSP, reconheço que as determinações relacionadas à aplicação de multa e de ressarcimento encontram-se fulminadas, mantendo-se, contudo, o entendimento de fundo, que se relaciona à irregularidade dos atos praticados, portanto da execução contratual.

De qualquer forma, ainda nesse tema, entendo que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não impede a continuidade, nem reverte medidas já iniciadas no âmbito do controle interno com a finalidade de diligenciar a cobrança das multas ou ressarcimento de valores. E, também, não há que se falar em prescrição quanto as multas já pagas, voluntariamente.

No caso específico destes autos, observa-se que houve o pagamento da multa por 2 dos 4 responsáveis apenados e a Administração informou que já havia adotado procedimentos para cobrar o devido ressarcimento da contratada (janeiro de 2023, antes da edição da Res.10/23).

Os apenados que recolheram a multa o fizeram de forma voluntária, antes do trânsito em julgado da decisão e deixando de oferecer recurso contra ela, o que demonstra sua **concordância** com os argumentos e as conclusões que fundamentaram a Decisão ora recorrida. Em verdade, renunciaram ao direito de recorrer, cuja aceitação independe da aprovação da outra "parte" (arts. 999 e 1000 do CPC15[1]).

Outrossim, como venho me manifestando, a prescrição regulamentada no âmbito deste Tribunal por meio da Resolução 10/2023 refere-se à *pretensão punitiva e ressarcitória*, preservando-se a natureza declaratória e o caráter pedagógico e orientativo dos julgados deste Tribunal.

Considero que não é caso de se falar em devolução dos valores, pois a prescrição configura, apenas, **perda do direito de ação** (pretensão) e não do direito em si. Equivale dizer, no campo

[1] **Art. 999**. A renúncia ao direito de recorrer independe da aceitação da outra parte.

Art. 1.000. A parte que aceitar expressa ou tacitamente a decisão não poderá recorrer.

Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem nenhuma reserva, de ato incompatível com a vontade de recorrer.

do Direito Civil, que para garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações evitando que litígios se perpetuem indefinidamente, que se perde o direito de cobrar em juízo determinados valores, contudo a dívida em si, não morre, continua a existir, podendo ser paga, voluntariamente, pelo devedor a qualquer tempo (art. 882 CC[2]). Embora inexigível devido à prescrição, a obrigação em si se mantém, como obrigação natural.

Na seara do direito administrativo, notadamente naquilo que toca aos Tribunais de Contas, a tese que tenho defendido, é que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória impede a aplicação por esta Corte de penalidades ou determinações de natureza ressarcitória, contudo, o caráter de irregularidade dos atos, constatado nos procedimentos de fiscalização pela Auditoria e que levaria à aplicação de multa não se transforma ou desaparece. O ato não se torna regular pelo decurso do tempo e, tampouco, apagar-se enquanto fato. Em outras palavras, conquanto inexigível devido à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, a irregularidade que gerou a multa permanece.

A regulamentação da prescrição nos Tribunais de Contas equivale a um cronometro acionado, correndo contra a atuação dessas Cortes. Contudo, não se pode, jamais, abrir mão do dever constitucional que nos foi atribuído. Portanto, no sopesamento

[2] **Art. 882**. Não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita, ou cumprir obrigação judicialmente inexigível.

de valores: direito subjetivo do particular X interesse público, na minha avaliação, privilegio o último.

Assim, por todos estes motivos, considero que não é o caso de se falar em devolução de valores.

Quanto ao **mérito**, com fundamento na manifestação dos órgãos técnicos, acolho os argumentos apresentados pelos Srs. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Biazoto e, assim, considero necessária a **reforma parcial da r. Decisão**, para excluí-los do rol de responsáveis (o Sr. Fábio Biazoto não era o administrador do parque no período e Sr. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho era o Secretário, mas foram identificados os responsáveis diretos pelas irregularidades) e, em consequência, por estes motivos se excluem as multas a eles aplicadas, mantendo no mais a decisão recorrida.

TCM, 08 de outubro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

mbm/RB/avc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 08/10/2025 15:21:23 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº 2.619/2012

Relator: RICARDO TORRES
Revisor: ROBERTO BRAGUIM

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente à matéria em julgamento, acompanho o Relator no reconhecimento da prescrição e faço algumas observações em relação às multas aplicadas e recolhidas pelos interessados antes do trânsito em julgado das decisões

Com efeito, a declaração de prescrição da pretensão punitiva torna o Acórdão originalmente proferido insubsistente, eis que se esvazia o próprio fundamento jurídico da sanção.

Nesse contexto, o pagamento da multa não se caracterizou como ato voluntário de adesão à penalidade, mas sim como cumprimento de determinação imposta por decisão pretérita destituída de validade, de modo que não há que se falar em quitação legítima ou presunção de veracidade do débito.

Se o responsável quitou a multa imposta no curso do processo (antes do trânsito em julgado) e, posteriormente, reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva, a consequência natural é a inexigibilidade do título sancionatório.

A Administração não pode reter valores cuja exigibilidade deixou de existir por força da prescrição, sob pena de enriquecimento ilícito.

Esse entendimento encontra respaldo jurisprudencial que, em hipóteses análogas de multas administrativas e fiscais, tem admitido a repetição de indébito quando declarada a prescrição da sanção.

A declaração de prescrição da pretensão punitiva afasta a possibilidade de aplicação da multa e, consequentemente, autoriza a devolução do valor pago indevidamente.

Portanto, a solução que se impõe é a de que, reconhecida a prescrição após o recolhimento da multa, assiste aos interessados o direito à devolução dos valores pagos, devendo a restituição ser determinada, em estrita observância ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Nesse sentido, conheço dos recursos interpostos e, quanto ao mérito, **RECONHEÇO** a **incidência da prescrição**, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** os feitos, com julgamento de mérito e determino seu correspondente arquivamento nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução.

Determino, ainda, a exclusão do eventual registro da multa imposta da ficha funcional dos servidores, de modo a eliminar qualquer efeito permanente decorrente de penalidade declarada insubsistente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 09/10/2025 11:52:15 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3.385ª Sessão Plenário, de 08 de outubro de 2025.

<u>REINCLUSÃO</u> - CONSELHEIRO CORREGEDOR ROBERTO BRAGUIM

Item 1

TC/002619/2012 - Recursos "ex officio", da Procuradoria da Fazenda Municipal, de Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Biazoto interpostos em face da Decisão da 1ª Câmara da 5ª Sessão Ordinária não Presencial de 20/02/2020 - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. - Acompanhamento - Execução Contratual - Verificar se as principais cláusulas do Contrato 24/SVMA/2011 (TA 74/SVMA/2012), cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, estão sendo executadas conforme pactuado (CAV). Retirado de Pauta na 61ª SONP

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanhamento. Execução Irregular. Determinação de ressarcimento. Aplicação de multa. **PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. SEGURANÇA JURÍDICA. FUNÇÃO PEDAGÓGICA.** 1. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023. 2. Julgamento pela extinção do processo com relação aos responsáveis e demais envolvidos, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução. 3. Manutenção do reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto. 4. 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 nº 10/23.

1.Em julgamento recursos "ex ofício" e ordinário interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fabio Biazoto, em face da Decisão de Juízo Singular que julgou irregular a execução do Contrato nº 024/SVMA/2011 celebrado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., visando a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, no valor inicial de R$2.397.000,00 (dois milhões, trezentos e noventa e sete mil reais), com as seguintes determinações à Origem:

> *a) Proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 51.469,26, devidamente atualizado, relativo à retenção a menor de contribuições destinadas à Seguridade Social, com o posterior recolhimento aos cofres do INSS, conforme apurado às fls. 540vº e 541.*
> *b) Proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 78.935,33, devidamente atualizado, em razão da ausência da aplicação de glosas/descontos e penalidades à contratada, conforme apurado à fl. 540.*

2.Ademais, também foram apenados os responsáveis (fl. 542), a multa de R$ 676,85.

I - HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.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.[1]

4.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*."[2]

5.No tema da prescrição das pretensões dos 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.*"[3] 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:

---

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

> "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 (...)"[4]

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 especiais, 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 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).

7.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)

8.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.

9.Quanto à prescrição das pretensões de natureza sancionatória, 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)

---

[4] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

> "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)

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

> "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)

11.Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos dos temas 666[5], 897[6], 899[7] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

12.O §5º, do art. 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)

13.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

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

> 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.)

14.Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria, decidiu que a disposição final do §5º, do art. 37, da Carta Magna tem alcance limitado às 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.

15.Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, firmado após debate do Plenário acerca da tese constante 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 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 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)

16.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 à 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.)

17.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.)

18.Este entendimento não pode se manter, todavia, após a decisão concretizada no tema 899.

19.Embora tenha sido firmada 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.)

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

21.Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[8], 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.

22.Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode se verificar 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 administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de

[8] 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)

> 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)

23.Inclusive no que tangia à 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, levando-se 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)

24.Na ADI 5.509, 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)

25.Perante esta consolidação do entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar o tema na 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.

26.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.

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

28.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."

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

30.Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dada 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)

31.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)

32.Feitas estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas, podemos ponderar sua aplicação e efeitos no presente caso.

II. DO RECONHECIMENTO DA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/ 2023 NO PRESENTE CASO

33.Inicialmente, ressalto a manifestação da Secretaria Geral que, ao analisar os marcos prescricionais previstos na Resolução nº 10, de 2023, reconheceu o transcurso de mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal no caso em exame, nos termos do art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução TCMSP nº 10/2023 (peça 99).

"No caso vertente, analisando-se, em tese, a incidência dos marcos prescricionais previstos na alvitrada resolução, observa-se que entre o último marco interruptivo, consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após defesa da Origem, elaborado em 31/07/2014 (peça 18, fls. 150/162), e a decisão recorrível (peça 18 – fls. 230/231) prolatada em 20/02/2020, transcorreram mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões ressarcitórias e punitivas teriam sido fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023."

34.A incidência do instituto da prescrição é matéria nova no âmbito das Cortes de Contas e envolve construção jurisprudencial a partir da maturação das situações concretas examinadas, sem descurar das particularidades dos processos de controle externo.

35.Nesse diapasão, já expressei em julgados anteriores o entendimento de que não parece haver relevância em prolongar a continuidade de um processo com pretensões ressarcitórias ou punitivas prescritas, em observância ao princípio da economicidade, especialmente em relação a fatos antigos, aplicando-se o artigo 12, parágrafo único, da Resolução TCMSP nº 10/2023.

36.No que se refere à prescrição em fase recursal, como no caso em tela, o Plenário do TCU vem consolidando sua jurisprudência no sentido de que a mera existência de

uma decisão proferida pela Corte em 1ª instância não é suficiente, por si só, para satisfazer o critério de relevância e afastar os efeitos extintivos da prescrição. Nessa linha, confira-se trecho do dispositivo do Acórdão 1347/2024 do TCU relatado pelo ministro Augusto Nardes, acolhido pelo Plenário na sessão de 10 de julho deste ano de 2024:

> (...)Assim, acolho os pareceres nos autos para reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, **considerar insubsistente o Acórdão 7364/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o presente processo, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022**. (...) Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão cuja minuta submeto à deliberação deste colegiado." (Acórdão 1347/2024 – PLENÁRIO/ Relator AUGUSTO NARDES/ Processo 028.345/2020-7/ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão 10/07/2024)

37.Ainda que a Resolução nº 10/2023 não apresente redação idêntica à Resolução nº 344/2022 do TCU, no que tange ao critério de relevância, não se pode olvidar os esforços de alinhamento de entendimento sobre o instituto da prescrição entre todos os Tribunais de Contas, sendo, portanto, imprescindível a reflexão acerca do acima mencionado, que direciona no sentido de que o critério de relevância para a continuidade do processo não pode ser presumido, devendo ser comprovado por meio de ponderação de elementos concretos presentes nos autos.

38.No que tange à prescrição, seu critério de relevância e seus efeitos dispõem os artigos 12 e 13 da Resolução nº 10, de 2023 o seguinte:

> "Art. 12. Aferida a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, a decisão de Juízo Singular, Câmara ou do Pleno pronunciará explicitamente sobre a continuidade ou não do processo em relação aos demais aspectos da instrução ou do julgamento, observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos, para os fins do previsto no art. 13.
>
> Parágrafo único. Na hipótese de decisão ou deliberação pela não continuidade do processo, mediante fundamentação, o processo será extinto por decisão de Juízo Singular, Câmara ou do Pleno.
>
> Art. 13. 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 do processo, a expedição de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa."

39.Observando as normas citadas, reconhecida a prescrição no presente caso, em face dos elementos até então expostos, antevejo duas dimensões decorrentes da decisão, a promover inarredável cisão dos seus efeitos, consistentes especificamente (i) na manutenção do conteúdo declaratório no presente caso, exclusivamente quanto ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, e (ii) na aceitação dos efeitos jurídicos do ato

e extinção do feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos.

40.De fato, diante dos apontamentos levantados durante a ação fiscalizatória, representando o austero trabalho realizado pela auditoria desta Casa com relação aos atos praticados, mostra-se relevante a manutenção do reconhecimento da irregularidade, com efeitos especificamente voltados à esfera da Administração Pública, como forma de orientar o gestor público na sua atuação.

41.Na dimensão voltada para a Administração Pública, na qual o objetivo não é punir ou exigir reparações financeiras, mas sim orientar a boa governança, a prescrição não deve obstar a expedição de recomendações que visem a corrigir procedimentos ou prevenir novos desvios. Isso porque tais orientações são instrumentos fundamentais para a preservação do interesse público.

42.Destaco que a manutenção da parte declaratória do acórdão, especialmente no tocante às irregularidades constatadas no ajuste, deve subsistir unicamente como elemento orientador da atuação dos gestores públicos. O reconhecimento da prescrição não pode impedir, em casos de relevância, a atuação pedagógica do Tribunal de Contas, que, ao expedir recomendações, contribui para a melhoria dos processos administrativos e para o fortalecimento da gestão pública.

43.Embora, a princípio, possa aparentar que estou me afastando da aplicação da prescrição, diante da manutenção do provimento declaratório, destaco que, a explicitação de sua dimensão relacionada à Administração, com viés pedagógico e reorientador, vai ao encontro, no mérito, da previsão contida no artigo 13 da Resolução, que será concretizada nos seguintes termos no dispositivo deste voto:

> "Nesse sentido, **DETERMINO** o encaminhamento à Origem do Relatório, do Voto e da Decisão a ser deliberada em Plenário, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023."

44.Pondero, nesse sentido, que a sobredita manutenção (do provimento declaratório) guarda consonância com a orientação prevista na Resolução vigente e milita em favor da função de orientação pedagógica dos Tribunais de Contas, que é peculiar à atuação do controle externo, e mostra-se de extrema relevância para o aprimoramento da Administração Pública como um todo.

45.Inclusive, também se dará nos termos propostos em precedentes deste Plenário, como por exemplo o TC/002865/2013 no qual foi acolhida a incidência da prescrição nos autos em fase recursal, contudo o feito não foi extinto como um todo sendo, nos termos do art. 13, determinado o envio do relatório, voto 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 às execuções contratuais. Confira:

> **"ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos

> trabalhos realizados e em reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, deixando de apreciar, por maioria, por via de consequência, o mérito dos fatos analisados no presente.
>
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio do relatório, voto 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 às execuções contratuais, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, bem como, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos." (TC nº 2.863/2013; Relator Conselheiro João Antônio; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial.)

46.De outra parte, contudo, para além da manutenção do reconhecimento de eventual irregularidade com vistas ao aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, no caso concreto, mostra-se essencial consolidar, de forma expressa, que o decurso do prazo e reconhecimento da prescrição alcançam todos os demais efeitos da decisão e implicam, em última instância, na extinção do feito para os responsáveis e demais envolvidos, nos termos do parágrafo único do artigo 12 da Resolução TCMSP nº 10/2023.

47.Conforme explicitado anteriormente, o reconhecimento da prescrição no presente caso decorre do reconhecimento da repercussão da irregularidade do ajuste na esfera jurídica dos responsáveis e envolvidos, fazendo-se necessária, ante à manutenção da irregularidade para fins de reorientação da Administração Pública, a previsão expressa de quais são os efeitos da decisão em relação aos demais envolvidos, como expressão do princípio da segurança jurídica.

48.De fato, como explicou o Ministro Edson Fachin no seu voto durante o julgamento do tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal:

> "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."[9]

49.Dessa forma, conforme demonstra a *ratio decidendi* da jurisprudência recentemente consolidada do STF, exposta no histórico deste voto, os atos dos Tribunais de Contas não se escusam dos ditames do princípio da segurança jurídica, até nos casos de ausência de lei específica, como é o da prescrição nas pretensões de controle externo, especialmente para garantir a calculabilidade.

50.Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila que *"a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente*

---

[9] 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.

aplicáveis e atos ou fatos ***e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada****".*[10]

51.Nessa linha, a prescrição garante calculabilidade, em sua dimensão temporal da segurança jurídica, na medida em que limita o espectro de tempo para haver a confirmação de consequências normativas atribuíveis a atos e fatos.

52.Consigno ainda, quanto a argumentação deste voto, fala do Ministro Luís Roberto Barroso no teor de seu voto no tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, na qual refletiu que a segurança jurídica deve ser utilizada como vetor interpretativo na análise de dispositivos normativos:

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[11]

53.Ressalto, adicionalmente, que a medida proposta de aplicar o art. 13 para fins pedagógicos está em consonância com a atuação do TCU, conforme sua jurisprudência, o que se evidencia no julgamento do Acórdão nº 165/2023 do Plenário, referente ao Relatório de Auditoria 011.479/2015-9:

> "**30. Nesse sentido, ainda que tenha proposto o arquivamento deste processo pela ocorrência da prescrição, entendo que deve ser proposta ciência ao Instituto Estatual do Ambiente (Inea-RJ) acerca da alteração do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea.**
> (...)
> 33. Portanto, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, proponho dar ciência ao Inea acerca da alteração irregular do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea por meio do 1º Aditivo, de 10/12/2014, em percentual superior ao pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e pela Decisão 215/1999-TCU-Plenário.
> Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado." (Acórdão 165/2023 – PLENÁRIO/ Relator AROLDO CEDRAZ/ Processo: 011.479/2015-9/ RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)/ Data da sessão 10/07/2024)

54.Por fim, consigno que este Plenário pacificou o entendimento exarado neste voto durante o julgamento do TC/000366/2011, na 3.342ª Sessão Ordinária:

> "**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ex officio, por regimental.
>
> **ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO

---

[10] **ÁVILA**, Humberto, Segurança Jurídica entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário, 2ª Edição, Edª Malheiros, São Paulo, 2012 p. 596

[11] 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. p. 03 do Acórdão.

TUMA para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em aplicar a Resolução 10/2023 para reconhecer a prescrição intercorrente e julgar extinto o presente feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros.

ACORDAM, por maioria, consoante voto de desempate do Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, em preservar o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto do Relator, de encaminhamento, à Origem, de cópia do relatório, votos e deste Acórdão, para adoção das medidas que julgar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
O voto de desempate contou com a anuência dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e DOMINGOS DISSEI – Revisor, que declarou sua adesão. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que negou provimento ao recurso *ex officio*, mantendo inalterada a decisão original, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos." (peça 56, TC nº 366/2011).

III. REPETIBILIDADE DOS VALORES RECOLHIDOS A TÍTULO DE MULTA

55. Para além do reconhecimento da incidência de prescrição, aspecto no qual acompanho o Relator, a decisão recorrida aplicou multa aos responsáveis em decorrência de falhas e irregularidades apuradas no controle e fiscalização da execução contratual, nos termos do art. 85 do Regimento Interno, que atribui a responsabilidade pela ilegalidade ou irregularidade ao ordenador de despesa, caso o responsável não tenha sido identificado. No presente caso, os responsáveis pelas falhas tiveram suas condutas devidamente individualizadas, de modo que foram apenados os senhores Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio, que recolheram o valor da multa aplicada, de R$ 676,85, em 28/05/2021, espontaneamente, antes mesmo do trânsito em julgado do presente processo.

56. Assim, surge a questão do cabimento ou não da repetição dos valores pagos voluntariamente pelos responsáveis. Considerando que o tema da repetição de valores pagos voluntariamente diante de eventual prescrição não é tratado na Resolução 10/2023 deste Tribunal, cabe colmatar a lacuna nos termos do art. 4º da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, ou seja, recorrendo à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito, nessa ordem.

57. Recorrendo à analogia, é necessário esclarecer que as multas aplicadas por este E. Tribunal possuem natureza administrativa, não tributária. Elas consubstanciam sanções impostas pela esfera controladora, com finalidade punitiva ou punitiva-residual, em decorrência de infração a norma administrativa. Seu objetivo é garantir o cumprimento de obrigações de interesse público, a proteção do erário e a repressão do responsável pela irregularidade, e não a arrecadação de receitas públicas. Assim, a ela não se pode aplicar normas reservadas a institutos de natureza tributária, por meio das quais se poderia reconhecer, diante do advento da prescrição, pretensão de repetição do indébito.

58. Nesse diapasão, aplica-se a lógica do direito civil, sobretudo do art. 882 do Código Civil, por meio do qual a prescrição da obrigação lhe retira a exigibilidade, mas não a extingue, transmutando-a tão somente em obrigação natural que, uma vez adimplida, não admite repetição.

59. A prescrição, no direito civil, atinge a pretensão do credor no tocante à cobrança do crédito, mas não lhe retira o direito de fundo, o direito de crédito em si, que apenas fica sem poder ser cobrado. No entanto, efetuado o pagamento de forma voluntária, ainda que posteriormente se reconheça a prescrição da pretensão, a inteligência do disposto no artigo 882 do Código Civil impede a repetição. Em outras palavras, quem solve dívida prescrita ou cumpre obrigação judicialmente inexigível não tem direito à repetição.

60. O entendimento do Poder Judiciário acerca da repetição de valores referentes penalidades administrativas têm sido nesse sentido, de aplicação subsidiária do Código Civil*:*

> *APELAÇÃO.* ***Multas administrativas. Débitos constituídos em 2006 e 2007, pagos em 2024. Reconhecimento da prescrição e repetição do indébito. Obrigação de natureza não-tributária. Prescrição com efeitos limitados à exigibilidade do crédito, que se extingue com o pagamento.*** *Código Civil, artigo 304. Anotação de existência de dívidas, ainda que inexigíveis, em certidão emitida em 2023, antes da extinção da obrigação com o pagamento efetuado em 2024, não constitui abuso de direito ou coação por parte do município credor. Admitida por Superior Tribunal de Justiça a aplicação do artigo 191 do Código Civil.* ***Pagamento que configurou renúncia à prescrição. Sem motivo para declarar prescrita a dívida e impor a devolução do que foi voluntariamente pago pelo autor. Código Civil, artigo 882.*** *Não provido o recurso, com majoração dos honorários advocatícios, pelo trabalho e sucumbência em grau de recurso, de dez para vinte por cento sobre o valor atualizado da causa, histórico de R$ 11.282,74.*
>
> *(TJ-SP - Apelação Cível: 10105993120248260554 Santo André, Relator.: Edson Ferreira, Data de Julgamento: 09/05/2025, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação:* ***09/05/2025****)*

> *RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM. MEIO AMBIENTE. MULTA AMBIENTAL. REPETIÇÃO DE INDÉBITO.* ***Restou incontroverso que a Municipalidade efetuou o pagamento de débito prescrito. Todavia, trata-se de débito de natureza não tributária, portanto, inaplicável o Código Tributário Nacional que permite a restituição de pagamento indevido****. No caso, trata-se de restituição de pagamento de multa administrativa, de modo que deve ser aplicado o Código Civil. Portanto, não tem direito à repetição aquele que solve dívida prescrita ou que cumpriu obrigação judicialmente inexigível.* ***Inteligência do disposto no artigo 882 do Código Civil.*** *Precedente. Sentença reformada. Recurso provido.*
> *(TJ-SP 10168570620158260576 SP 1016857-06 .2015.8.26.0576, Relator.: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 14/12/2017, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 15/12/2017)*

61. Na esfera controladora, o Tribunal de Contas da União tem perfilhado desse mesmo posicionamento:

Natureza: I - Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial
SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DE ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DOS RECORRENTES, DEU-LHES QUITAÇÃO POR VALORES JÁ RECOLHIDOS E APLICOU MULTA A UM DELES. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.
- A prescrição atinge a pretensão do credor no tocante à cobrança do seu crédito, mas não lhe retira o direito de fundo, ou seja, o seu direito de crédito que, com a ocorrência da prescrição, apenas fica sem poder ser cobrado por seu titular.
"No entanto, efetuado voluntariamente o pagamento do débito ainda em discussão, eventual reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória atrai a incidência do art. 882 do Código Civil, no sentido de que "Não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita, ou cumprir obrigação judicialmente inexigível". (...) "eventual reconhecimento da prescrição em nada socorreria a empresa recorrente que recolheu o valor da multa, porquanto, nos termos do art. 882 do Código Civil, "Não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita, ou cumprir obrigação judicialmente inexigível". Ou seja, ***a empresa sequer tem o direito de receber por pagamento de dívida prescrita."*** (Acórdão 727/2024/TCU)

62. Estas decisões confirmam que a prescrição de obrigações não tributárias tem efeitos limitados à exigibilidade do crédito, que se extingue com o pagamento, e que o pagamento voluntário de um débito prescrito ou em discussão configura renúncia à prescrição e atrai a incidência do art. 882 do Código Civil, impedindo a repetição do valor pago.

63. No caso específico em julgamento, o Sr. Fábio Santos Pellaes (Administrador e Gestor do Contrato) e o Sr. Felipe Frascareli Pascalicchio (fiscal do ajuste), mesmo sendo intimados e cientificados da possibilidade de recorrerem, não apresentaram qualquer irresignação em relação à responsabilidade imputada e optaram por efetuar o pagamento da penalidade de multa sem qualquer questionamento adicional. Com isso, abriram mão do exercício de pretensão recursal e optaram pelo pronto pagamento em momento anterior à Resolução 10/2023, devendo, em consequência, ser reconhecida a aceitação dos efeitos jurídicos das multas já pagas.

64. Por todas essas razões, seguindo os precedentes oportunamente colacionados, entendo pela irrepetibilidade da multa voluntariamente paga pelos apenados, os quais, afirme-se, deixaram inclusive de exercer pretensão recursal para a qual, ressalte-se, sequer precisariam efetuar o referido recolhimento. O voluntário pagamento da multa, a meu sentir, retira a matéria do alcance dos efeitos advindos do reconhecimento da prescrição.

65. Sem prejuízo dessas considerações, oportuno salientar que a Resolução 10/2023 deste Tribunal, a qual disciplina a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, expressamente não se aplica a casos nos quais tenha ocorrido o trânsito em julgado. Contudo, é sabido que o Tribunal de Contas da União, após mais de 2 anos da aplicação de Resolução que serviu de paradigma para a normativa deste E. TCMSP, revisitou a questão e passou a reconhecer a prescrição mesmo em situações nas quais se vislumbre o trânsito em julgado.

66. Nesse sentido, apesar de não versar sobre o caso dos autos, reputo oportuno trazer à reflexão dos nobres pares que a adoção da tese da repetibilidade (repetição do indébito) a casos nos quais seja reconhecida a prescrição parece se afastar do entendimento

TCU (conforme se depreende de acórdão acima colacionado) e pode implicar situações significativamente deletérias ao Erário, especialmente se esta E. Corte evoluir seu entendimento na esteira do Tribunal de Contas da União, admitindo aplicação a casos com trânsito em julgado, na medida em que a tese da repetibilidade poderia alcançar hipóteses nas quais o apenado tenha adimplido multa e ou ressarcido os cofres públicos.

67. Assim, para além de todo fundamento jurídico ora apresentado em prol da irrepetibilidade da multa efetiva e voluntariamente paga, revela-se deveras relevante e oportuno que reflitamos, na esteira do consequencialismo jurídico, acerca dos efeitos materiais da admissão da repetição do indébito, matéria que, a meu sentir, parece contrariar o posicionamento dos tribunais pátrios, inclusive do Tribunal de Contas da União.

68. Diante do exposto, **CONHEÇO** do Recurso *Ex Officio* por regimental e dos Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelos Srs. Fábio Biazoto e Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho eis que presentes os requisitos de admissibilidade.

69. **DETERMINO, DE OFÍCIO**, a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente feito, com o **RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO** quinquenal, conforme art. 2º, caput c/c art. 5º e art. 6º da citada norma, e, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, registro a aceitação dos efeitos jurídicos e financeiros com relação a todos os responsáveis e demais envolvidos e **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

70**. DECLARO** que o reconhecimento da prescrição não alcança os valores de multa administrativa já recolhidos voluntariamente pelos responsáveis Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio, por incidência do art. 882 do Código Civil, que veda a repetição de valores pagos para solver dívida prescrita ou cumprir obrigação judicialmente inexigível.

71.Fica preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório de irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico.

É como voto.

EDUARDO TUMA

CONSELHEIRO

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 14/10/2025 12:11:34 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Egrégio Plenário,

1. Trata-se de Acompanhamento da Execução do Contrato nº 024/SVMA/2011, com a Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., para prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, por 12 meses, e Termo Aditivo. No primeiro julgamento (5ª SONP – Primeira Câmara – fev/2020), por unanimidade foi julgada irregular a Execução do Contrato 024/SVMA/2011, determinando-se a aplicação de multa e glosas.

2. Na 3.368ª SO (jun/2025), o Relator, Conselheiro Ricardo Torres, conheceu dos recursos *ex officio* e ordinários interpostos e, de ofício, reconheceu a ocorrência da prescrição para reformar integralmente a decisão recorrida e julgar extinto o feito, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023; e ainda determinou que os apenados tomem providências para repetição das penalidades afastadas no voto; foi acompanhado pelo Conselheiro João Antonio, que determinou exclusão do eventual registro da multa imposta da ficha funcional dos servidores, de modo a eliminar qualquer efeito permanente decorrente de penalidade declarada insubsistente.

3. O Revisor, Conselheiro Roberto Braguim, pediu vistas e devolveu o processo na 3.385ª SO (08/10/2025); conheceu dos recursos *ex officio* e ordinários e, no mérito, acolhendo os argumentos apresentados pelos Srs. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Biazoto, reformou parcialmente a decisão recorrida, para excluí-los do rol dos responsáveis, bem como excluiu as multas a eles aplicadas, mantendo, no mais, a decisão recorrida.

4. O Conselheiro Eduardo Tuma também conheceu dos recursos e julgou extinto o processo por incidência da prescrição, que não alcança os valores de multas já recolhidas voluntariamente pelos responsáveis Fábio Santos Pellaes e Felipe Frascareli Pascalicchio, vedando a devolução dos valores pagos em multa para solver dívida prescrita (cf. art. 882 do Código Civil).

5. Agora, o Conselheiro Presidente Domingos Dissei deve desempatar sobre a repetição (devolução) de indébito de multa.

VOTO DESEMPATE

Acompanho o voto do Conselheiro Eduardo Tuma, vedando-se a devolução de multas, que foram pagas antes do reconhecimento da prescrição.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2026.01.30 11:34:26 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN

TC 2.619/2012

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SVMA. Serviços técnicos de manejo e conservação de Parque. 1. A execução contratual deve seguir o avençado entre as partes. Art. 66, Lei 8.666/93. IRREGULAR. DETERMINAÇÕES à Origem para a cobrança da contratada dos valores destinados à Seguridade Social e aplicação de glosa e penalidades. MULTA. Votação unânime.

5ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

D E C I S Ã O

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

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a Execução do Contrato 024/SVMA/2011, referente ao período auditado, com as seguintes determinações à Origem:

a) proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 51.469,26, devidamente atualizado, relativo à retenção a menor de contribuições destinadas à Seguridade Social, com o posterior recolhimento aos cofres do INSS, conforme apurado às fls. 540vº e 541;

b) proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 78.935,33, devidamente atualizado, em razão da ausência da aplicação de glosas/descontos e penalidades à contratada, conforme apurado à fl. 540.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, em razão das irregularidades constatadas nos presentes autos, aplicar aos responsáveis indicados à fl. 542, a multa de R$ 676,85, nos termos no artigo 87 do Regimento Interno deste Tribunal.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar o encaminhamento de cópia desta Decisão, bem como do relatório e voto do Relator, à Controladoria Geral do Município, a fim de que acompanhe as providências ora deliberadas.

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

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente TC do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 024/SVMA/2011 celebrado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, no valor inicial de 2.397.000,00 (dois milhões, trezentos e noventa e sete mil reais).

Após análise, a Auditoria desta Corte concluiu pela irregularidade da execução contratual em análise tendo em vista a existência de diversas infringências, sintetizadas às fls. 542/544 dos autos, a seguir elencadas:

4.1 *Descumprimento pela Contratada do número mínimo de funcionários disponibilizados permanentemente no parque para as funções: ajudante de jardinagem, zeladores e operador de motosserra, em infringência aos subitens 1.1.3, 1.2.3 e 2.6 do Termo de Referência – Anexo I (subitem* ***3.3.2*** *deste relatório);*

4.2 *Acúmulo de lixo nas lixeiras maiores dos sanitários, descumprindo os subitens 2.7 e 2.18.2 do Termo de Referência – Anexo I (subitem* ***3.4.3*** *deste relatório);*

4.3 *Inutilização de uma das cabines em todos os conjuntos sanitários, para a guarda de utensílios, em infringência ao subitem 2.3 do Termo de Referência – Anexo I (subitem* ***3.4.3*** *deste relatório);*

4.4 *Descumprimento da legislação específica (Lei Federal nº 10.089/00, regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.296/04; NBR 9050/2004 e Decreto Municipal nº 45.122/04) que dispõe acerca da necessidade de*

*disponibilização de sanitários adaptados às pessoas portadoras de deficiência (subitem **3.4.3** deste relatório);*

***4.5** Descumprimento do disposto no item 4 do Termo de Referência – Anexo I, considerando que nas medições selecionadas constam lançamentos referentes ao serviço de corte de grama, sem a correspondente Ordem de Serviço no Diário de Ocorrências, e verificou-se que a realização do referido serviço é contínua no parque (subitem **3.4.4** deste relatório);*

***4.6** Descumprimento do subitem 5.2 do Termo de Referência – Anexo I, pela não disponibilização do container estacionário de 7 m³ (subitem **3.4.5** deste relatório);*

***4.7** Descumprimento do disposto no subitem 5.3 do Termo de Referência – Anexo I, pela não emissão de Ordem de Serviço específica no Diário de Ocorrências para o recolhimento e descarga do lixo do parque (subitem **3.4.5** deste relatório);*

***4.8** Descumprimento do subitem 5.4 do Termo de Referência – Anexo I, pelo pagamento de viagens de descarga do lixo sem a apresentação do respectivo comprovante (subitem **3.4.5** deste relatório);*

***4.9** Descumprimento do subitem 6.2 do Termo de Referência – Anexo I, pela não disponibilização do jogo reserva de baterias para os veículos elétricos (subitem **3.4.6** deste relatório);*

***4.10** Descumprimento do subitem 6.1 do Termo de Referência – Anexo I, em razão da indisponibilidade de um dos veículos elétricos, conforme constatado nas medições da amostra selecionada, sem a aplicação de penalidade devida, prevista na cláusula décima do contrato (subitem **3.4.6** deste relatório);*

***4.11** Infringência ao subitem **9.2.10** do contrato, notadamente nos seguintes pontos (subitem **3.4.6** deste relatório):*

A fiscalização do contrato descumpre o item 6.8 do TR, o qual determina que as solicitações relativas a equipamentos sejam feitas mediante ordens de serviço determinando o tipo de equipamento, máquina ou veículo requerido, local e horário previsto para sua apresentação, bem como escopo dos serviços que serão executados. A ausência de suporte das medições em ordens de serviço e de recebimento prejudica o controle da execução contratual;

Pelas medições dos 12 (doze) primeiros meses de execução dos serviços, observa-se que as quantidades de horas orçadas para os equipamentos foram mal estimadas, sendo largamente superado o quantitativo estimado para o veículo utilitário, enquanto vários equipamentos não foram utilizados;

A fiscalização do contrato não encaminha para os processos de pagamento os comprovantes de utilização das horas dos equipamentos, impossibilitando a aferição da exatidão das medições;

***4.12** Descumprimento do subitem 9.1.2 do contrato, vez que a ART – Anotação de Responsabilidade Técnica apresentada não se refere à presente contratação, e o documento não constava dos autos do PA 2010-0.292.584-0 (subitem **3.4.7 a** deste relatório);*

***4.13** Infringência ao subitem 9.1.4 do contrato, considerando que a fiscalização não exigiu da contratada a apresentação da documentação especificada na referida cláusula (subitem **3.4.7 b** deste relatório);*

***4.14** Os funcionários do Parque não portavam crachá, infringindo o subitem **9.1.6** do contrato (subitem **3.4.7 c** deste relatório);*

***4.15** Descumprimento ao subitem 9.1.10 do contrato, considerando que o benefício 'vale-cesta' está sendo pago pela contratada em desacordo com o que estabelece a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria profissional, tanto no que tange à forma, como em relação ao valor (subitem **3.4.7 e** deste relatório);*

***4.16** Infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/64, considerando que foram constatados empenhos posteriores ao período de competência da despesa e em valores insuficientes (subitem **3.5** deste relatório);*

***4.17** Infringência ao art. 40, inciso XIV, alínea 'a)', em razão da inobservância do prazo legal e contratual (subitem 5.2) de pagamento das parcelas (subitem **3.5** deste relatório);*

***4.18** As guias de recolhimento do INSS acostadas pela contratada referem-se, aparentemente, a todos os empregados da empresa. A ausência de guia específica para os funcionários envolvidos na execução deste contrato impede a verificação da regularidade do recolhimento do tributo, infringindo o item **5.5.1** do contrato (subitem **3.5.1** deste relatório);*

***4.19** Os processos de medição não estão suficientemente instruídos, não propiciando a conferência da exatidão dos valores lançados para pagamento dos serviços prestados, principalmente em decorrência de:*

*Os recibos de pagamento, embora assinados pelos funcionários, não foram datados (subitem **3.5.1** deste relatório);*

Não há nos autos prova de depósito ou transferência efetuada à contratada. Entendemos que a juntada deste documento é imprescindível, vez que comprova efetivamente o adimplemento da obrigação

*(subitem **3.5.1** deste relatório).*

***4.20** Houve retenção insuficiente de INSS, no total de R$ 51.469,26, devido a uma incorreção na base de cálculo, sendo de rigor o devido ajuste nos próximos pagamentos, bem como das diferenças relativas aos pagamentos já efetuados, sob pena da Prefeitura incorrer em responsabilidade subsidiária. Ressaltamos, ademais, a recorrência do apontamento (subitem **3.5.3** deste relatório).*

***4.21** A fiscalização da SVMA tem deixado de exigir o cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada, infringindo o subitem 9.2.10 do contrato, em razão das seguintes constatações (subitem **3.6** deste relatório):*

Falta da anotação no Diário de Ocorrência das ordens de serviço para utilização de equipamentos e realização dos serviços de poda e de corte de grama;

Anotações incompletas no Diário de Ocorrências, que não mencionam o efetivo cumprimento das solicitações registradas;

O controle de presença dos funcionários é realizado por servidores da própria contratada, feito manualmente e de forma precária, pois é preenchido com atraso. A documentação não é encaminhada para o processo de pagamento, que contém apenas o cálculo do que deve ser pago no mês, dificultando o controle de sua exatidão;

Não há controle da quantidade de horas utilizadas dos equipamentos assim remunerados.

Inconsistências dos registros no Diário de Ocorrências e nas Planilhas de Medições;

Falha da fiscalização no que tange ao serviço de coleta e remoção do lixo do parque, considerando as constatações de: acúmulo de lixo, ausência de emissão de ordem de serviço no Diário de Ocorrências e quantidade de viagens realizadas (97) muito aquém da estimada (300 viagens), para o período de 12 meses;

*Falta de aplicação de glosas/descontos e de penalidades (no valor total de R$ 78.935,33 – subitem **3.5.2** deste relatório), conforme especificações do Termo de Referência e contrato.*

A Equipe de Fiscalização apontou, ainda, a necessidade de reforma e adaptação dos sanitários e de melhoria na sinalização do Parque. Constatou a precariedade e insalubridade das instalações disponibilizadas pela Contratada aos seus funcionários.

Registrou distorções na execução dos serviços, em relação às especificações do Termo de Referência, apontando a necessidade de revisão da formatação de futuro edital e contrato às necessidades do Parque do Carmo.

Apontou a necessidade de esclarecimentos da SVMA com relação à utilização de empenho da contratação em comento, para pagamento relativo a outra contratação; a necessidade de que providencie os descontos e acertos das divergências apontadas na verificação das medições e recomendou que passe a anexar os comprovantes de depósito ou transferência, aos processos de pagamento.

Tendo em vista as falhas constatadas no acompanhamento da execução do Contrato, a Equipe de Fiscalização recomendou que a SVMA "reavalie a forma como está gerenciando o contrato e adote as medidas necessárias para prevenir possíveis prejuízos financeiros e demandas judiciais".

Na sequência houve a determinação para que a Origem, os responsáveis e a empresa contratada se manifestassem acerca das irregularidades/impropriedades apontadas pela Auditoria.

Vieram aos autos então a defesa da empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda. fls. 568/584, bem como da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, fls. 589/686 e 695/711, sendo que os Srs. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e Fábio Santos Pellaes deixaram transcorrer *in albis* o prazo concedido para oferecimento de defesa.

Após avaliação dos esclarecimentos e documentos apresentados, a Equipe Técnica concluiu que os mesmos não tiveram o condão de alterar as constatações anteriormente alcançadas, motivo pelo qual reiterou os termos de seu parecer de fls. 529/544.

Instada a se manifestar, a AJCE acompanhou as conclusões da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 742/745, considerando a inexistência da comprovação de prejuízo ou dano ao erário, além da ausência de dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos responsáveis, requereu o julgamento pela regularidade da presente execução contratual, relevando-se as impropriedades detectadas pela Equipe Técnica.

Ao final, a Secretaria Geral, considerando que restaram evidenciados elementos que demonstram que os serviços não foram prestados em conformidade com as normas legais pertinentes e as cláusulas estabelecidas no ajuste, posicionou-se pelo não acolhimento da Execução do Contrato nº 024/SVMA/2011.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o a Execução do Contrato nº 024/SVMA/2011, celebrado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação do Parque Municipal do Carmo, no valor inicial de 2.397.000,00 (dois milhões, trezentos e noventa e sete mil reais).

O termo contratual cuja execução se examina iniciou-se em 01 de agosto de 2011, com previsão de término, no momento da realização do acompanhamento, em 31 de julho de 2013, tendo em vista prorrogação por mais 12 meses decorrente do Termo de Aditamento nº 074/SVMA/2012. O período de abrangência da presente auditoria compreendeu as datas de 01.08.2011 a 31.07.2012.

A Equipe de Fiscalização apontou diversas inconformidades listadas às fls. 542/544 dos autos, que foram mantidas na íntegra pela Auditoria mesmo após a apresentação das defesas da Origem e da empresa contratada, consubstanciadas em distorções na execução dos serviços contratados, demandando que a Origem *"reavalie a forma como está gerenciando o contrato e adote as medidas necessárias para prevenir possíveis prejuízos financeiros e demandas judiciais."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam integralmente as manifestações da Auditoria, posicionando-se pelo não acolhimento da presente execução contratual, destacando esta última que "*a execução contratual não pode ocasionar a transfiguração do objeto, nem tampouco alterações nas condições anteriormente contratadas, forçoso se faz reconhecer a sua irregularidade"*.

O art. 66 da Lei 8.666/93 determina que os contratos administrativos devem ser executados fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas. Nesse sentido, calha observar a lição do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

"Executar o contrato é cumprir suas cláusulas segundo a comum intenção das partes no momento de sua celebração.

Executar o contrato é, pois, cumpri-lo no seu objeto, nos seus prazos e nas suas condições" (Direito Administrativo Brasileiro, 31ª edição, Ed. Malheiros, 2005).

Da análise dos diversos apontamentos registrados pela

Auditoria, verifico que o Contrato nº 024/SVMA/2011 não foi executado nos termos das regras que preceitua. Ainda que muitas das inconsistências verificadas sejam de natureza formal, entendo que as justificativas apresentadas pela Origem e pela contratada não foram suficientes para sanar as constatações da equipe técnica, impedindo assim o acolhimento da execução contratual "*sub examine*".

Além da existência de irregularidades referentes às obrigações da contratada, a Auditoria verificou também falhas na atuação da SVMA relacionadas aos processos de medição e pagamento, além de infringências relativas à fiscalização do contrato. Nesse sentido, destaco os seguintes apontamentos da Equipe Técnica: retenção insuficiente de INSS, no valor total de R$ 51.469,26; falhas no controle da presença e carga horária dos funcionários da contratada; ausência de controle de quantidade de horas utilizadas dos equipamentos assim remunerados; falha da fiscalização em relação ao serviço de coleta e remoção de lixo do Parque, bem como ausência de aplicação de glosas/descontos e de penalidades à contratada, no montante de R$ 78.935,33.

Por todo o exposto, **JULGO IRREGULAR** a Execução do Contrato nº 024/SVMA/2011 referente ao período auditado com as seguintes determinações à Origem:

a) Proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 51.469,26, devidamente atualizado, relativo à retenção a menor de contribuições destinadas à Seguridade Social, com o posterior recolhimento aos cofres do INSS, conforme apurado às fls. 540vº e 541.

b) Proceder à cobrança da contratada, do valor de R$ 78.935,33, devidamente atualizado, em razão da ausência da aplicação de glosas/descontos e penalidades à contratada, conforme apurado à fl. 540.

Em razão das irregularidades constatadas nos presentes autos, aplico aos responsáveis indicado à fl. 542, a multa de R$ 676,85, nos termos no art. 87 do Regimento Interno deste Tribunal.

Por fim, encaminhe-se cópia do presente relatório e voto à Controladoria Geral do Município a fim de acompanhar as providências ora deliberadas.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.