

ACO-UTR-801/2025

- Processo - TC/002642/2015
(Apensado o processo TC/013559/2018)
(Tramitam em conjunto os processos TC/000722/2023 e TC/002642/2015)
- Interessada - Secretaria Municipal de Educação
- Objeto - Inspeção para averiguar supostas irregularidades em compras realizadas pelas Associações de Pais e Mestres – APMs vinculadas à Diretoria Regional de Educação – DRE Santo Amaro

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SME. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. COMPRAS REALIZADAS PELAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E MESTRES. APMS. 1. As empresas fornecedoras devem fazer constar seus endereços nas notas fiscais por elas emitidas. 2. Os procedimentos adotados pelas APMs devem permitir a aferição adequada dos orçamentos e os preços ofertados devem ser compatíveis com os praticados no mercado. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Que as APMs corrijam seus procedimentos de pesquisa de preços para realização de despesas e adotem as melhores práticas em suas contratações, observando a legislação vigente e seu dever de cautela. Votação por maioria.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/011447/2019, TC/000722/2023 e TC/002642/2015, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, de conformidade com seu relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e JOÃO ANTONIO, em conhecer da presente inspeção, para fins de registro, uma vez que alcançou seus objetivos, de forma a atender às questões apresentadas na denúncia.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar que as Associações de Pais e Mestres em questão corrijam seus procedimentos de pesquisa de preços para realização de despesas e adotem as melhores práticas em suas contratações, observando a legislação vigente e seu dever de cautela.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Educação e às demais partes interessadas no feito, para ciência.

Vencido o Conselheiro EDUARDO TUMA, que, com voto divergente apresentado, reconheceu a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, inciso II, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução TCMS 10/2023, e julgou extinto o processo, consoante art. 12, parágrafo único da mesma norma.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/smv

Processo: **TC/02642/2015**
Origem: Secretaria Municipal de Educação - SME
Objeto: AVERIGUAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM COMPRAS REALIZADAS PELA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO AMARO

Processo: **TC/11447/2019**
Origem: Secretaria Municipal de Educação - SME
Objeto: **Denúncia** formulada pelo Sr. Samuel Nunes de Andrade, que deduz a apuração de supostos indícios de superfaturamento de determinadas aquisições levadas a efeito pelo CEU EMEF Paulo Gonçalo dos Santos perante Paulo Vicente Giancotti – EPP, entre as quais a de 01 microfone modelo UH-02 MHLI, referido no Extrato de Termo de Doação lavrado na data de 11/12/2015 e publicado D.O.C. de 18/12/2015, p. 17 (Peça 02).

Processo: **TC 0722/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Educação - SME
Objeto: Denúncia sobre supostos atos irregulares praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação referente às verbas recebidas do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros as Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de São Paulo) pela EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos, a partir de 2016

INSPEÇÃO. DENÚNCIA. AVERIGUAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM COMPRAS REALIZADAS PELA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO AMARO. 1. As APMs devem observar o regramento devido para realização de suas contratações, observado o dever de cautela e os princípios que regem as compras públicas. CONHECIDA. REGISTRADA.

DENÚNCIA. DEDUZ A APURAÇÃO DE SUPOSTOS INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO DE DETERMINADAS AQUISIÇÕES LEVADAS A EFEITO PELO CEU EMEF PAULO GONÇALO DOS SANTOS PERANTE PAULO VICENTE GIANCOTTI – EPP, ENTRE AS QUAIS A DE 01 MICROFONE MODELO UH-02 MHLI, REFERIDO NO EXTRATO DE TERMO DE DOAÇÃO LAVRADO NA DATA DE 11/12/2015 E PUBLICADO D.O.C. DE 18/12/2015, P. 17 (PEÇA 02). 1. O objeto processual se encontra exaurido, vez que há consunção em face do escopo abordado pela inspeção autuada sob o nº TC/002642/2015, cuja submissão conjunta à deliberação plenária tem o condão de suficientemente tratar de todos os quesitos pontuados na exordial em tela. CONHECIDA. PREJUDICADA. ARQUIVAMENTO.

DENÚNCIA. ATOS IRREGULARES PRATICADOS NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO REFERENTE ÀS VERBAS RECEBIDAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO

DA ESCOLA (PDE-ESCOLA) E PTRF (PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS AS UNIDADES EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO PAULO) PELA EMEF CEU ALVARENGA PROFESSOR PAULO GONÇALO DOS SANTOS, A PARTIR DE 2016. 1. Denúncia parcialmente procedente no que se refere à alegação de que servidor concorreu para que aquisição, ciente de que sua genitora constava no quadro societário da referida sociedade empresária. 2. Prejudicada por ausência de elementos quanto às demais alegações. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento englobado os **TCs 2642/2015 (TC 13559/2018 apensado), 11447/2019 e 0722/2023**, tendo em vista a conexão de objetos e o aproveitamento da instrução destes processos conforme sugestão das áreas técnicas desta E. Corte.

O **TC 2642/2015** é procedimento de inspeção instaurado em cumprimento ao determinado pelo então Conselheiro Relator à fl. 04, com o objetivo de averiguar supostas irregularidades em compras realizadas pelas Associações de Pais e Mestres (APMs) vinculadas à Diretoria Regional de Educação (DRE) de Santo Amaro. Os referidos fatos constam de denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, documentada às fls.07/109.

De acordo com os fatos denunciados a este Tribunal, a Diretora Regional de Santo Amaro (DRE) e vinte e três Associações de Pais e Mestres (APMs) a ela vinculadas não seguiram as regras de compras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), tendo ocorrido (i) fornecimento sem concorrência e/ou acima do preço de mercado por empresas suspeitas, inclusive por meio de atuação conjunta, (ii) ausência de acompanhamento, fiscalização, controle e avaliação dos gastos efetuados com as mencionadas verbas por parte da DRE-Santo Amaro. Na denúncia foram citados os seguintes fornecedores: M.P. Pereira Artigos Escolares - ME, S.R.D. Pereira Artigos Escolares – EPP e Maria Libertina Gomes – ME.

O resultado dos trabalhos executados pela equipe da Subsecretaria de Fiscalização e Controle está consubstanciado nos

documentos juntados às fls. 114/598 e relatório de fls. 599/609v, com conclusão pela procedência parcial dos fatos denunciados. A Especializada recomendou à Origem que as prestações de contas das APMs citadas pelo denunciante fossem reanalisadas, com posterior comunicação a esta Corte sobre os resultados decorrentes da Apuração Preliminar, objeto do processo administrativo nº 2015.0.057.559-0.

A Auditoria destacou as disposições acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), regido pela Lei Federal nº 11.947/09 e por resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e do Programa Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), instituído pela Lei Municipal nº 13.991/05 e regulamentado pelo Decreto nº 46.230/05 e por portarias editadas pela Secretaria Municipal de Educação.

Em síntese, o recurso federal é destinado à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos. O recurso municipal deve ser aplicado em material de consumo e permanente, manutenção das instalações físicas, contratação de serviços, desenvolvimento das atividades educacionais e implementação do Projeto Pedagógico.

O relatório de inspeção também detalhou a definição da Associação de Pais e Mestres, entidade jurídica de direito privado sem fins econômicos, e as disposições constantes do artigo 2º, da Portaria SME nº 2.810/06, referente ao Estatuto Padrão desse tipo de entidade. Depreende-se das constatações da Auditoria que, no Município de São Paulo, a APM é responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos recebidos de ambos os programas, devendo observar os procedimentos disciplinados nos

correspondentes normativos no que se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e prestação de contas.

Cumprir observar que, devido ao elevado número de unidades escolares citadas e à quantidade de documentação de suporte, a Auditoria realizou o exame por amostragem e selecionou, para análise, os gastos efetuados com o recurso do PTRF pelas APMs de três escolas municipais de ensino fundamental municipal no período entre dezembro de 2010 a dezembro de 2014.

Desta feita, reproduz-se as conclusões (peça 90):

Quanto aos fornecedores citados na denúncia:

De acordo com a denúncia, as empresas M.P. Pereira Artigos Escolares - ME e S.R.D. Pereira Artigos Escolares – EPP não existem nos endereços constantes das notas fiscais por elas emitidas. A Auditoria constatou, em verificação in loco”, a existência física da empresa M.P.Pereira.

Com base no exame do Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral do CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) junto à Receita Federal do Brasil, a Especializada observou indicativos da relação entre as três empresas citadas pelo denunciante, concluindo pela procedência parcial do fato denunciado.

Quanto à pesquisa de preços

Nas prestações de contas analisadas verificou-se que os procedimentos adotados pelas APMs não permitem aferir se os orçamentos apresentados tratam do objeto pretendido e se os preços ofertados são compatíveis com os praticados pelo mercado, dado que (i) as pesquisas foram realizadas sem especificação clara dos produtos cotados e/ou serviços

necessários e (ii) não houve justificativa para aquisição de diversos itens de materiais pelo critério de menor preço global.

Também foram identificadas despesas cujas pesquisas de preços foram realizadas com pelo menos duas das empresas citadas pelo denunciante, o que evidencia um possível direcionamento do resultado, concluindo-se pela procedência do fato denunciado.

À vista das constatações, restou evidenciado o descumprimento da legislação pertinente ao Programa Dinheiro Direto na Escola (recurso federal) e ao Programa de Transferência de Recursos Financeiros (recurso municipal).

Quanto às providências adotados pela DRE-Santo Amaro

A DRE-Santo Amaro constituiu Comissão de Apuração Preliminar para proceder a apuração dos fatos e eventuais responsabilidades (Portaria nº 024/2015, publicada no DOC 01/04/15) e o Departamento de Procedimentos Disciplinares autuou o P.A. nº 2015.0.057.559-0 para analisar os processos de compras realizadas por diversas escolas vinculadas à referida Delegacia Regional de Educação.

A Auditoria recomendou a reanálise das prestações de contas das APMS citadas na denúncia, com posterior encaminhamento dos resultados alcançados no referido P.A a este Tribunal.

Às fls. 615/692 foram juntados documentos contendo petições protocolizadas pelo denunciante junto à Ouvidoria deste Tribunal. O então Conselheiro Relator determinou à SFC análise do acrescido.

Por determinação do Relator, os documentos rubricados sob fls. 705/733 (Ofício nº 127/2016 – SME-AJ contendo cópia do P.A nº 2015.0.057.559-0) foram desentranhados para que fossem acostados ao TC/001191/2016, que trata do arquivamento da apuração preliminar constante do processo administrativo supracitado.

Às fls. 738/741 foi juntado Ofício nº3632/2016 do Ministério Público de São Paulo, solicitando informações a respeito do andamento do presente. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício de fl. 760.

Às fls. 769/884 foram juntados documentos protocolados pelo denunciante. No despacho de fl. 885 o Relator considerou que referida documentação não constitui elemento novo e determinou o retorno dos autos à Auditoria para prosseguimento da instrução.

Segundo análise da Coordenadoria II (fls. 892/894), as petições protocolizadas às fls. 618/692 não alteram as constatações e conclusões do relatório de inspeção. Foi sugerida a oitiva da Secretaria Municipal de Educação e da DRE-Santo Amaro acerca desses documentos bem como do relatório de inspeção.

Às fls. 896/903 foi juntada petição do denunciante.

Às fls. 905 consta Ofício 4054/2017 do Ministério Público de SP solicitando informações sobre o andamento do presente. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício de fl. 909.

Por determinação do Relator (fls. 912/913), os autos retornaram à Assessoria Jurídica. Na manifestação de fls. 921/926, a

AJ destacou as constatações da Auditoria, verificando a presença de indícios de irregularidades nas compras realizadas pela DRE-Santo Amaro, e acompanhou o entendimento da Especializada quanto à necessidade de oitiva da Origem.

Às fls. 928/931 consta Ofício nº 5068/2017, do Ministério Público de SP, requerendo informações a respeito do andamento do presente. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício de fl. 935.

Oficiada (fl. 937), a Secretaria Municipal de Educação apresentou esclarecimentos às fls. 963/1000. O Diretor Regional da DRE - Santo Amaro, intimado à fl.938, encaminhou a resposta de fls. 939/958.

Às fls. 1002/1005, consta Ofício nº 1300/2018 do Ministério Público Estadual solicitando informações acerca do andamento do processo. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício de fl. 1008.

A Auditoria, fls. 1009/1011, analisou a documentação encaminhada pela Origem e considerou que não foram apresentados elementos capazes de alterar as conclusões do relatório de inspeção. Concluiu que o Relatório de Apuração Preliminar, constante do processo administrativo 2015-0-057.559-0, não foi adequadamente instruído, sendo temerária a decisão de arquivamento por parte da PMSP. Por fim, reiterou a recomendação no sentido de que as prestações de contas das APMs citadas na denúncia sejam reanalisadas.

Às fls. 1013/1022 consta Ofício nº 11.419/2018 encaminhado pelo Ministério Público Federal, solicitando cópia do presente processo. A resposta foi encaminhada pelo Ofício de fl. 1027.

Às fls. 1050/1054, consta Ofício nº 4336/2018 do Ministério Público de SP solicitando informações acerca do andamento do processo. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício de fl. 1058.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 1062/1064, ressaltou a importância dos achados da fiscalização para o aprimoramento dos controles, destacando que a Origem adotou providências para a apuração das irregularidades. Concluiu que, não obstante a recomendação da SFC quanto à nova análise da prestação de contas das APMs, o objetivo da inspeção foi alcançado e, nesse sentido, requereu o conhecimento e registro, com posterior arquivamento.

Às fls. 1067/1070 consta Ofício 0333/2019 do Ministério Público Estadual requerendo informações sobre o andamento do presente processo. A resposta foi encaminhada pelo Ofício de fl. 1075.

O Ministério Público Federal encaminhou cópia do arquivamento dos Inquéritos Cíveis nº 1.34.001.006148/2018-41 (Ofício 3685/2019) e nº 1.34.001.008086/2018-11 (Ofício 8038/2019), que tratam de procedimentos instaurados para apurar irregularidade envolvendo recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, a partir de manifestação do denunciante (fls. 1078/1122 e 1129/1143).

Às fls. 1148/1159, 1172/1173 e 1182/1195 foram juntados Ofícios do Ministério Público de SP solicitando informações

sobre o andamento do processo. As respostas foram encaminhadas por meio dos Ofícios de fls. 1163, 1178 e 1199, respectivamente.

A Secretaria Geral, peças 90 e 91, concluiu que a inspeção cumpriu os objetivos determinados e que a denúncia é parcialmente procedente, tendo em vista as fragilidades nos procedimentos adotados pelas Associações de Pais e Mestres no tocante à pesquisa de preços para realização de despesas, bem como a existência de indícios de relação entre os três fornecedores citados pelo denunciante, cumprindo destacar, ainda, a conclusão sobre o arquivamento do P.A nº 2015.0.057.559-0 e a recomendação para que as prestações de contas das APMs citadas na denúncia sejam reanalisadas.

À peça 142, a PFM reiterou que a Origem vem tomando todas as medidas cabíveis para apuração das eventuais irregularidades apontadas, sendo a finalidade da presente Inspeção plenamente alcançada, devendo ser conhecida e registrada.

Às peças 144 e 145, a Secretaria Geral observou, preliminarmente, que a presente fiscalização não possui caráter punitivo ou de ressarcimento. Sendo assim, são inaplicáveis a este processo as hipóteses de prescrição fixadas na Resolução nº 10/2023 desta Egrégia Corte de Contas. Quanto ao mérito, diante da inexistência de novos elementos, reiterou a manifestação anterior.

Consta, ainda, apenso ao presente TC, o **TC 13559/2018**, que trata de denúncia apresentada por Samuel Nunes de Andrade, sobre supostas irregularidades na aquisição de bens com recursos do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola e PTRF – Programa de Transferência de Recursos Financeiros, envolvendo a

entidade Centro Social Brooklin Paulista, conveniada da Secretaria Municipal de Educação (SME).

A denúncia foi inicialmente autuada e distribuída ao Exmo. Conselheiro Domingos Dissei, na condição de Relator da Secretaria Municipal de Educação à época do protocolo (peça 3). No entanto, conforme informado pelo próprio requerente, assim como nas manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo (peças 5 e 6) e da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (peça 10), verifica-se que os fatos narrados foram objeto de análise no TC 002642/2015. Por esse motivo, consoante proposta desta SG (peça 11) e determinação da Exma. Conselheira Substituta Sonia Maria Alves de Souza (peça 12), foi redistribuído o processo, conforme certificado juntado à peça 16.

Já os autos do **TC 11447/2019** tratam sobre Denúncia formulada pelo Sr. Samuel Nunes de Andrade, por meio da qual deduz a apuração de indícios de superfaturamento de determinadas aquisições levadas a efeito pelo CEU EMEF Paulo Gonçalo dos Santos perante Paulo Vicente Giancotti – EPP, entre as quais a de 01 microfone modelo UH-02 MHLI, referido no Extrato de Termo de Doação lavrado na data de 11/12/2015 e publicado na 17ª página D.O.C de 18/12/2015 (Peça 02).

Reforça se tratar de Denúncia relacionada com determinados procedimentos em aberto relativos às verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), citando, no âmbito desta E. Corte de Contas, o TC/002642/2015.

Outrossim, lastreia o seu pedido nas disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 8.429/2002, da Lei nº 13.846/2013, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, assim como dos Decretos Municipais nº 46.230/2005, nº 44.279/2003 e nº 56.130/2015, ao final articulando supostas condutas de abuso de poder e de assédio moral relacionadas com os fatos narrados, dentre outras sujeitas à apuração de responsabilidades.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria II (Peça 13) concluiu que, considerando o grande lapso temporal decorrido desde a data da aquisição denunciada, bem como o baixo envolvido e a informação de que já existem processos em tramitação nesta Corte tratando de temas correlatos, sugerimos o arquivamento da presente denúncia.

Em seu turno, manifestou-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE (Peça 15), em caráter pré-opinativo, pelo parcial recebimento da Denúncia *sub examine*, bem como opinou pela ausência de interesse-adequação no pedido do autor, vez que a tutela ora pretendida já se encontra abrangida e espelhada no objeto do TC/002642/2015. Ademais, opinou pelo arquivamento do feito, em convergência com a Especializada (Peça 13), ou, a critério do Conselheiro Relator, apensamento aos autos do TC/002642/2015.

Posteriormente, o supramencionado parecer foi remetido ao crivo do Assessor Subchefe de Controle Externo (Peça 16), que assim concluiu:

Acompanho o expendido pelo ilustre Assessor preopinante, quanto à possibilidade de se conhecer da Denúncia em apreço, mas entendo que a admissibilidade da Exordial implica a necessidade de se debruçar sobre o mérito das supostas irregularidades – ainda que, ao final, se conclua pela regularidade da matéria em apreço, julgando-se improcedente o pedido formulado.

Isso porque tanto a Lei Orgânica (Lei Municipal nº 9.167/80) quanto o Regimento Interno desta E. Corte de Contas estabelecem hipóteses restritivas para o arquivamento dos autos.

Nesse contexto, conheço da Denúncia e sugiro que ela alcance os autos do TC nº 002642/2015, o qual versa sobre problemáticas conexas àquelas vazadas na Inicial, cf. o informado pela Auditoria (Peça nº 13 – MAN, 01/2020).

Na hipótese de não se determinar que a presente Denúncia seja apensada aos ou tramite em conjunto com os autos do TC nº 002642/2015, permito-me sugerir a oitiva da Origem acerca das supostas irregularidades informadas pelo Denunciante, nos termos regimentais.

Encaminhados os autos ao crivo de Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (Peça 19), a D. Advocacia Pública da Municipalidade requereu o arquivamento do presente processo, na esteira do quanto opinado pela Especializada.

Finalizada a fase instrutória do presente feito, remeteram-se os autos ao exame da D. Secretaria Geral (Peça 22), que opinou nos termos seguintes:

A Equipe de Auditoria, após análise da petição inicial, considerando o grande lapso temporal decorrido desde a data da aquisição do material (em 2014), o baixo valor envolvido (R\$ 5.660,00), bem como a existência de outros TCs, em tramitação nesta E. Corte, tratando de temas correlatos, opinou pelo arquivamento da presente Denúncia (peça 13). O I. Assessor Subchefe de Controle Externo opinou pelo conhecimento da Denúncia e, ressaltando que o Regimento Interno estabelece condições restritivas para o arquivamento de feitos, entendeu necessária a instrução dos autos para a análise do mérito das irregularidades denunciadas, sem prejuízo da sugestão de tramitação conjunta com o TC 002642/2015, que trata de matéria correlata, no que acompanho.

O **TC 0722/2023** cuida de Denúncia formulada pelo Sr. Samuel Nunes de Andrade, ex-servidor da Prefeitura do Município de São Paulo, noticiando supostos atos irregulares praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação referentes às verbas recebidas do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEEscola) e PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros às Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino) pela EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos, a partir de 2016 (peças 1 e 23/24).

Conforme verificado pela Assessoria Jurídica, o requerimento da denúncia é a apuração de determinados fatos:

Denúncias (PDDE)

1. Peço, que se verifique a participação do Diretor da APM7 Robson Antônio da Silva da EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos para com a empresa Maria das Dores da Silva - Infoeduc (DOC. 01/01-02), pois, existe uma outra empresa (DOC. 02/01-02) com a denominação "Robson Antônio da Silva", constituída como empreendedor individual, sendo que ambos têm o mesmo endereço, a saber: rua Caranguejo,332, Eldorado, Diadema
2. Peço, que se análise o direcionamento das cotações (PDDE) vitoriosas (DOC. 03/01-12 A de 2016, 03/01-12 8 de 2017) e a validade das cotações perdedoras (DOC. 04/01-08) da empresa Maria das Dores da Silva, para que, uma vez comprovado a frustração da ampla concorrência, invalidar, todas as cotações do PDDE que a empresa denunciada participou, desde 2016 até a data que foi baixada (31/12/2021) conforme consta (DOC. 05) na Receita Federal ou parou de operar na escola.
3. Peço, que se verifique se as cotações da empresa Elson F. de Lima Didáticos EPP, denominada atualmente- EFL Didáticos Ltda (DOC.06/01A-02A e 06/018- 028), está presente nas cotações (DOC.7/01-17 A de 2015, DOC. 07/01- 02 8 de 2016 e DOC. 07/01-06 C de 2017) só para fazer número, sendo, que veio somente a ganhar nesta cotação (DOC. 08) com sua atual denominação.
4. Peço, que se verifique se a Kalunga que atua principalmente no ramo de papelaria, fornece brinquedos (DOC. 09/01-07) pedagógicos, pois, caso negativo, penso

que as cotações deveriam ser invalidadas. Denúncias (PTRF)

5. Peço, que se investigue o direcionamento das cotações do PTRF, onde a empresa Maria das Dores da Silva (Infoeduc), também participou, tendo ganhado em 2016 (DOC.14/01- 06), 2017 (DOC.15/01-03) e 2018 (DOC.16/01- 06) em várias pesquisas, conforme se acha demonstrado nas prestações de contas em anexo.
6. Peço, que se investigue as prestações de contas de 2019 do PTRF e do PDDE, conforme notas fiscais (DOC. 17/01-03) em anexo, da empresa Maria das Dores da Silva (Infoeduc).

O Denunciante anexou prestações de contas do PDDE relativas ao período de 2015 a 2018.

Recuperou 3 processos administrativos para relatar que, no período de 2012 a 2015, haviam ocorrido várias situações suspeitas enquanto trabalhava na Diretoria Regional de Educação de Santo Amaro (DRE-SA) – falsificação de atas e notas fiscais, superfaturamento, cartelização (por ele denominada como “Cartel dos Pereiras” e que envolvia a EMEF Padre Aldo da Tofori). Afirmou que efetuou denúncia das irregularidades (que até teriam ensejado a punição da Diretora da EMEF Padre Aldo da Tofori) e que, em represália, teria sofrido assédio moral; teria sido punido, posteriormente removido de sua área e, por fim, demitido.

Intentou demonstrar que suas denúncias não eram infundadas e citou, especificamente, os nomes de 4 servidoras que teriam sido omissas quanto às irregularidades relatadas – a Diretora, a Auxiliar de Direção, a Assessora Jurídica (substituída pela Assistente

Jurídica na peça 6, elaborada pelo denunciante para retificar e complementar a denúncia apresentada originalmente) e a Diretora Regional de Educação de Santo Amaro.

Mencionou inspeção realizada por esta Egrégia Corte de Contas que teria abordado o denominado “Cartel dos Pereiras” (TC/002642/2015). Informou que, nesse processo, haviam sido analisadas, por amostragem, as prestações de contas das APMs da EMEF Padre Aldo da Tofori, EMEF CEU Alvarenga e EMEF Conde Pereira Carneiro. A conclusão da Auditoria teria sido pela existência de fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para realização de despesas e de indícios de relação entre 3 fornecedores. Nesse contexto, a Auditoria teria recomendado, à época, a reanálise das prestações objeto da inspeção.

Transcreveu uma série de dispositivos constitucionais, legais e excertos de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU); sugeriu que a verificação dos valores lançados nas prestações de contas fosse mais aprofundada; destacou a importância da fiscalização on-line, aberta à participação da população em todas as APMs, como tentativa de coibir práticas como o direcionamento de pesquisas de preços; fez rápidas ilações sobre o potencial envolvimento de servidores em atividades ilegais, seja por ignorância ou favorecimento pessoal; e declarou que o autoritarismo, a falta de transparência e o assédio moral seriam práticas que esconderiam irregularidades, prejudicariam a aferição do correto emprego das verbas do PDDE e PTRF, bem como o desenvolvimento de um bom trabalho educacional.

Instada a se manifestar a respeito do quanto aduzido na Peça 01, a Auditoria considerou a Denúncia prejudicada, por falta

de elementos comprobatórios. No mais, confirmou que os procedimentos de compras com recursos do PDDE e do PTRF adotados na DRE-SA também foram objeto da inspeção no TC/002642/2015 (Peça 11).

Intimado, o Denunciante alterou em parte o pedido feito na Peça 01, solicitando que este Tribunal de Contas: *(i) apurasse legalmente com base no Código de Conduta se o Diretor da APM do CEU Alvarenga Robson Antônio da Silva estava em conflito de interesses ao adquirir produtos e serviços da empresa Maria das Dores da Silva (pertencente à sua mãe) entre 2016/2020; (ii) esclarecesse se seria legal e ético que gestores de verbas públicas da PMSP adquirissem produtos e serviços de empresas de familiares de 1º grau.* Rebateu as declarações feitas pelo então gestor da EMEF CEU Alvarenga (ao Ministério Público Estadual) e fez algumas considerações em defesa de sua própria honra. Destacou, ao final, que sua manifestação teria natureza de emenda à petição inicial (Peças 23/24).

Instada, então, a se manifestar conclusivamente, a Auditoria considerou que o Denunciante não ofereceu, em sua emenda à petição inicial, mais elementos que permitissem concluir pela procedência ou improcedência da Denúncia. Nesse passo, ratificou sua conclusão anterior (Peça 29).

Intimada para ciência e manifestação, a Secretaria Municipal de Educação informou que as irregularidades na aplicação de verbas na EMEF Paulo Gonçalo dos Santos já haviam sido averiguadas no Processo de Apuração Preliminar SEI nº 6016.2023/0133099-1 e que, em razão das conclusões alcançadas pela Comissão de Apuração Preliminar, pela SME/COGED/DINORT e

pela Assessoria Jurídica da Pasta, o aludido processo já havia sido até mesmo encaminhado à PGM/PROCED, nos termos da alínea “a” do inciso III do artigo 102 do Decreto Municipal nº 43.233/03 (Peça 35).

Em pesquisa realizada por este Gabinete, verificou-se que o SEI 6016.2023/0133099-1 concluiu por determinar a instauração de inquérito administrativo em face do servidor Robson Antônio da Silva na data de 16/05/2024, conforme publicação no DOC.

A Auditoria, à peça 39, analisando alegações contidas na inicial, concluiu da seguinte forma a respeito da denúncia:

Procedente no que se refere à alegação de que o servidor R.A.S. concorreu para que o CEU EMEF Professor Paulo Gonçalo dos Santos adquirisse bens da Magazine Infoeduc e Serv. de Informática Didáticos e Escolares (CNPJ nº 23.885.208/0001-30), ciente de que sua genitora constava no quadro societário da referida sociedade empresária. Cumpre destacar que a PGM instaurou inquérito administrativo para apurar o ocorrido (processo SEI 6021.2024/0029322-6), que se encontra em curso, pendente a apresentação de defesa do servidor.

Prejudicada no que se refere aos demais pontos representados, uma vez que persiste a situação exposta no Relatório Conclusivo (peça 29), que apontou a falta de elementos suficientes para se concluir pela procedência ou improcedência da denúncia e considerou a Representação inconclusiva

Nesse sentido convergiu a Assessoria Jurídica, entendendo pela admissibilidade da Denúncia e, no mérito, pela sua parcial procedência conforme o apresentado pela Auditoria (peças 46 e 47):

A princípio, entendo que o atual estágio da instrução processual demonstra a admissibilidade tácita da inicial, salvo melhor entendimento.

No mérito, acompanho a ilustre Assessora quanto à procedência da denúncia em relação a possível irregularidade no processo de compra da EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos, uma vez que havia relação de parentesco entre o diretor da escolar e membro do quadro societário da empresa fornecedora, havendo, inclusive, a instauração de inquérito administrativo para apuração do ocorrido - SEI 6021.2024/0029322-6.

Em relação aos demais pontos denunciados, persiste a carência de elementos para uma apreciação exauriente (destaques acrescentados).

A PFM (peça 50) se manifestou pelo desprovemento da denúncia de elementos mínimos que promovam concretude necessária, portanto, por sua prejudicialidade, além de afirmar que, quanto à alegação de que o servidor R.A.S teria concorrido para a celebração de contratos com empresa constituída por pessoa que com ele mantinha laços de parentesco, também resta prejudicada a denúncia, haja vista que os fatos reportados foram apurados pela Secretaria Municipal de Educação e, posteriormente, pela Secretaria Municipal de Justiça, com instauração de inquérito administrativo competente pendente de conclusão – o que exauriria as medidas cabíveis no âmbito apropriado.

A Secretaria Geral, às peças 52 e 53, observou que o Denunciante já elaborou 63 petições sobre a questão relativa à aplicação de verbas federais e municipais nas EMEFs (conforme informação de fls. 04 da Peça 23). Assim, as petições protocoladas nesta Egrégia Corte são a de número 62 (denominada pelo Denunciante de “Petição 62”, datada de 30.01.2023 – Peça 01) e a de

número 63 (denominada de “Petição 63”, datada de 16.02.2023, considerada como uma emenda à Petição 62 – Peças 23/24).

Destarte, verificou-se que a Petição 62 (peça 01) foi dirigida não apenas a este Tribunal de Contas, mas também ao Secretário Municipal de Educação, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Federal. Nessa ocasião, o Denunciante relatou irregularidades na aplicação de verbas do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e do PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros) na EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos.

A SG opinou por sua admissibilidade no que se refere à questão da contratação da empresa Infoeduc, considerada suspeita pelo Denunciante em razão dos indícios trazidos nas Peças 01 e 23/24.

Não obstante, quanto ao relato de assédio moral e demais retaliações supostamente sofridas pelo Denunciante, opinou por sua inadmissibilidade tendo em vista a fuga ao escopo de competência deste Tribunal, conforme o Art. 71 da CRFB/1988, sobretudo com a verificação de que a presente Denúncia já foi dirigida ao Secretário competente, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Federal.

Por fim, com relação às cotações de preços efetuadas antes da contratação e às prestações de contas de 2019 do PTRF e do PDDE da empresa Maria das Dores da Silva, observo que tais questões não foram avaliadas no presente processo pelos órgãos técnicos desta Egrégia Corte de Contas por ausência de elementos suficientes.

Quanto ao mérito, a SG (peças 52/53) entendeu pela procedência parcial quanto à questão da contratação de empresa pertencente à progenitora do então diretor da escola e presidente da APM, prejudicados os demais aspectos da denúncia.

É o relatório.

VOTO

É o caso de conhecer da Inspeção para fins de registro, visto que seus objetivos foram atingidos e de conhecer das Denúncias para, no mérito, julgá-las parcialmente procedentes, com determinação de correção à Origem.

1. Preliminarmente, nos termos do artigo 7º da Resolução 06/00 e do art. 1º, inc. II, da Resolução 18/19, ambas deste Tribunal de Contas, o procedimento de inspeção destina-se a “a suprir omissões e lacunas de informação, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias sobre matéria de competência do Tribunal”. Assim, devidamente instruída a presente e tendo sido submetida ao contraditório, garantida a ampla defesa, **CONHEÇO** da presente **INSPEÇÃO** constante do **TC 2642/2015** (apenso TC 13559/2018), uma vez que seus objetivos foram atingidos.

2. Ainda preliminarmente quanto à admissibilidade das Denúncias constantes dos **TC 11447/2019 e TC 0722/2023**, entendo pela possibilidade de seu **CONHECIMENTO**, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 54 e 55 do RI-TCM/SP.

3. Quanto ao **TC 2642/2015**, trata-se de procedimento de inspeção instaurado com o objetivo de averiguar supostas irregularidades em compras realizadas pelas Associações de Pais e

Mestres (APMs) vinculadas à Diretoria Regional de Educação (DRE) de Santo Amaro, apontadas em denúncia recebida pela Ouvidoria à fl. 04.

4. Em profícua instrução processual, as Áreas Técnicas, em convergência com a Secretaria Geral deste E. Tribunal (peças 90-91), sobre a denúncia concluíram por sua parcial procedência. É o que se passa a explicitar.

5. De acordo com a denúncia, as empresas M.P. Pereira Artigos Escolares - ME e S.R.D. Pereira Artigos Escolares – EPP, fornecedores em questão, não existem nos endereços constantes das notas fiscais por elas emitidas.

6. A auditoria constatou, em verificação *in loco*, a existência física da empresa M.P.Pereira. Com base no exame do Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral do CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) junto à Receita Federal do Brasil, a Especializada observou indicativos da relação entre as três empresas citadas pelo denunciante, concluindo pela procedência parcial do fato denunciado.

7. No mesmo sentido, verificou-se que, conforme as prestações de contas analisadas, os procedimentos adotados pelas Associações de Pais e Mestres não permitiam a aferição adequada dos orçamentos que tratam do objeto pretendido e se os preços ofertados são compatíveis com os praticados pelo mercado, dado que (i) as pesquisas foram realizadas sem especificação clara dos produtos cotados e/ou serviços necessários e (ii) não houve justificativa para aquisição de diversos itens de materiais pelo critério de menor preço global. Ainda, identificou-se despesas cujas pesquisas de preços foram realizadas com pelo menos duas das empresas citadas pelo denunciante. Desta feita, procedente o apontamento da irregularidade, restando evidenciado descumprimento da legislação pertinente ao Programa Dinheiro Direto na

Escola (recurso federal) e ao Programa de Transferência de Recursos Financeiros (recurso municipal).

8. Assim, para além dos expedientes de investigação verificados em outras esferas, a saber o Ministério Público estadual e federal, a DRE-Santo Amaro constituiu Comissão de Apuração Preliminar para proceder a apuração dos fatos e eventuais responsabilidades (Portaria nº 024/2015, publicada no DOC 01/04/15) e o Departamento de Procedimentos Disciplinares autuou o P.A. nº 2015.0.057.559-0 para analisar os processos de compras realizadas por diversas escolas vinculadas à referida Delegacia Regional de Educação.

9. A Secretaria Municipal de Educação encaminhou o Relatório da Comissão de Apuração Preliminar (fls. 968/980), que concluiu pela improcedência da denúncia de que (i) as escolas comprem acima do preço de mercado e o (ii) as escolas não pesquisam preços, bem como o despacho que determinou o arquivamento do referido processo (fl. 997).

10. Não obstante, restam demonstradas irregularidades que permeiam os procedimentos adotados pelas APMs no tocante à pesquisa de preços para realização de despesas, bem como a existência de indícios de irregularidades na relação entre os três fornecedores.

11. Ainda, em apuração, verificou-se que o Ministério Público Federal encaminhou cópia do arquivamento dos Inquéritos Cíveis nº 1.34.001.006148/2018-41 (Ofício 3685/2019) e nº 1.34.001.008086/2018-11 (Ofício 8038/2019), que tratam de procedimentos instaurados para apurar irregularidade envolvendo recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, a partir de manifestação semelhante do denunciante (fls. 1078/1122 e 1129/1143).

12. No que tange ao mérito do **TC 11447/2019**, na esteira do quanto opinado pela Auditoria e pela D. Secretaria Geral, entendo que o objeto processual se encontra exaurido, vez que há consunção em face do escopo abordado pela inspeção autuada sob o nº TC/002642/2015, cuja submissão conjunta à deliberação plenária tem o condão de suficientemente tratar de todos os quesitos pontuados na exordial em tela.

13. Portanto, é o caso de considerar a plausibilidade de arquivamento do presente feito, na forma do art. 57 do RI-TCM/SP¹, considerando os elementos de informação a seguir expostos:

- i) o tempo transcorrido desde a aquisição dos produtos, datada de 2014;
- ii) o valor total envolvido no teor da Denúncia, que totaliza R\$ 5.660,00;
- iii) a APM da EMEF Prof. Paulo Gonçalo dos Santos, assim como outras unidades educacionais da DRE Santo Amaro, já foram alvo de outras denúncias sobre irregularidades nos gastos de recursos advindos do PTRF e PDDE, as quais foram tratadas nos TCs 72.002.642.15-30 e 10427/2019, em tramitação;
- iv) a pendência de informações, por parte da SME, quanto ao atendimento da Recomendação constante no TC/002642/2015, atinente à reanálise das prestações de contas das APMs citadas na vertente denúncia; conjugada à ausência de informações sobre os resultados decorrentes da Apuração Preliminar objetificada no PA nº 2015-0.057.559-0.

¹ **Art. 57.** Concluída a instrução, serão os autos submetidos ao Tribunal Pleno. **§1º** O recebimento pelo Relator não obstará ao Tribunal a determinação de arquivamento da representação ou denúncia inepta, inclusive por falta de fundamento jurídico, ou, ainda, da que tenha sido formulada com dolo ou má-fé. **§2º** O julgamento de improcedência acarretará o arquivamento dos autos.

14. Determino, com base em todo o exposto, o *arquivamento* do presente feito, ultimando-se o exame de mérito submetido ao julgamento da inspeção supracitada.

15. Quanto ao mérito do **TC 722/2023**, trata-se de denúncia apresentada pelo Sr. Samuel Nunes de Andrade a respeito da aplicação de verbas federais e municipais na EMEF CEU Alvarenga Professor Paulo Gonçalo dos Santos, desde 2016 (Peças 01 e 23/24).

16. O denunciante pleiteou que este Tribunal de Contas (i) apurasse legalmente com base no Código de Conduta se o Diretor da APM do CEU Alvarenga Robson Antônio da Silva estava em conflito de interesses ao adquirir produtos e serviços da empresa Maria das Dores da Silva (pertencente à sua mãe) entre 2016/2020; (ii) esclarecesse se seria legal e ético que gestores de verbas públicas da PMSP adquirissem produtos e serviços de empresas de familiares de 1º grau.

17. A Origem informou que as irregularidades na aplicação de verbas na EMEF Paulo Gonçalo dos Santos já haviam sido averiguadas no Processo de Apuração Preliminar SEI nº 6016.2023/0133099-1 e que, em razão das conclusões alcançadas pela Comissão de Apuração Preliminar, pela SME/COGED/DINORT e pela Assessoria Jurídica da Pasta, o aludido processo já havia sido até mesmo encaminhado à PGM/PROCED, nos termos da alínea “a” do inciso III do artigo 102 do Decreto Municipal nº 43.233/034 (Peça 35).

18. Verifico, nesse sentido, que foi instaurado Inquérito Administrativo sob o Processo SEI nº 6021.2024/0029322-6 para processamento do feito e que o procedimento está em fase instrutória.

19. Desta feita, com aproveitamento dos elementos colhidos nos processos administrativos supracitados, considero a Denúncia procedente no que se refere à alegação de que o servidor R.A.S. concorreu para que o CEU EMEF Professor Paulo Gonçalo dos

Santos adquirisse bens da Magazine Infoeduc e Serv. de Informática Didáticos e Escolares (CNPJ nº 23.885.208/0001-30), ciente de que sua genitora constava no quadro societário da referida sociedade empresária.

20. Quanto aos demais pontos representados, julgo-a prejudicada tendo em vista a falta de elementos instrutórios apresentados, na esteira do entendimento das Áreas Técnicas (peças 29 e 39, 46 e 47).

Diante do exposto, **CONHEÇO E REGISTRO** da Inspeção do TC 2642/2015 que alcançou seus objetivos, de forma a atender às questões apresentadas na Denúncia, **CONHEÇO** da Denúncia em sede do TC 11447/2019, determinado seu **ARQUIVAMENTO** conforme o art. 57 do RITCMSP e **CONHEÇO** da Denúncia em sede do TC 0722/2023 para julgá-la **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, deixando de exarar ulteriores determinações em vistas à corrente apuração dos fatos pela Origem.

DETERMINO que as Associações de Pais e Mestres em questão corrijam seus procedimentos de pesquisa de preços para realização de despesas e adote as melhores práticas em suas contratações, observando a legislação vigente e seu dever de cautela.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Educação, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE**,

Ricardo Torres
Conselheiro

70ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 02 a 17/09/2025

RELATOR CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE RICARDO TORRES

ITEM 9 – PLENO

TC 2.645/2015 – Secretaria Municipal de Educação - **Inspeção** para averiguar supostas irregularidades em compras realizadas pelas Associações de Pais e Mestres - APMs vinculadas à Diretoria Regional de Educação - DRE Santo Amaro (CAV)(Apensado o TC 13.559/2018)

INSPEÇÃO. DENÚNCIA. AVERIGUAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM COMPRAS REALIZADAS PELA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO AMARO. PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. SEGURANÇA JURÍDICA. FUNÇÃO PEDAGÓGICA. 1. Precedentes deste Tribunal de Contas quanto à adequação de reconhecimento de prescrição em sede de inspeção. 2. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023. 3. Julgamento pela extinção do processo, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução. 4. Encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Diretoria Regional de Educação de Santo Amaro e Secretaria Municipal de Educação para adoção das medidas que julgar necessárias.

VOTO DIVERGENTE

01. Trata-se de procedimento de inspeção instaurado para averiguar supostas irregularidades em compras realizadas pelas Associações de Pais e Mestres (APMs) vinculadas à Diretoria Regional de Educação (DRE) de Santo Amaro.

02. De acordo com os fatos denunciados, a Diretora Regional de Santo Amaro (DRE) e vinte e três Associações de Pais e Mestres (APMs) a ela vinculadas não seguiram as regras de compras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), tendo ocorrido (i) fornecimento sem concorrência e/ou acima do preço de mercado por empresas suspeitas, inclusive por meio de atuação conjunta, (ii) ausência de acompanhamento, fiscalização, controle e avaliação dos gastos efetuados com as mencionadas verbas por parte da DRE-Santo Amaro.

03. A Auditoria realizou o exame por amostragem e selecionou, para análise, os gastos efetuados com o recurso do PTRF pelas APMs de três escolas municipais de ensino fundamental municipal no período entre dezembro de 2010 a dezembro de 2014.

04. No âmbito da inspeção realizada, a Secretaria Geral concluiu que os objetivos foram cumpridos e que a denúncia é parcialmente procedente, em razão das fragilidades nos procedimentos adotados pelas Associações de Pais e Mestres quanto à pesquisa de preços para realização de despesas, além da existência de indícios de relação entre os fornecedores citados. Destacou-se, ainda, a inadequação do arquivamento do processo administrativo nº 2015.0.057.559-0 e a recomendação para reanálise das prestações de contas das APMs envolvidas.

05. Ressaltou, ainda, que, por se tratar de fiscalização sem caráter punitivo ou de ressarcimento, não se aplicam ao caso as hipóteses de prescrição previstas na Resolução nº 10/2023 desta Corte (peças 90/91 e 144/145).

06. Todavia, tal entendimento não pode prosperar.

07. Mostra-se adequado o reconhecimento da prescrição em sede de inspeções realizadas pelos Tribunais de Contas, em nome da segurança jurídica e da necessidade de observância dos princípios constitucionais, evitando-se a perpetuação de processos administrativos sobre fatos já alcançados pelo decurso do tempo, como já vem sendo pacificado nesta Corte, conforme precedentes abaixo transcritos:

INSPEÇÃO. CONTRATO. SIURB. MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VIADUTO. 1. Reconhecida a incidência da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória. Resolução TCMSP 10/2023. 2. Preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório com o fim de reorientar futuramente a Administração Pública. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação unânime. (TC 6411/2016) (grifei)

INSPEÇÃO. SMDet. Apurar a suposta contratação sem licitação da empresa Estruturadora Brasileira de Projetos S.A para fazer o projeto do Circuito das Compras. 1. Deve-se reconhecer a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023 - RT. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria. (TC 1944/2011) (grifei)

INSPEÇÃO. SMS. Verificar a regularidade dos procedimentos de entrega, liquidação e pagamento de microcomputadores desktops, adquiridos por meio da Ata de RP. 1. **Deve-se reconhecer a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO.** DETERMINAÇÃO. 1. 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. Votação unânime. **EXTINTO.** Votação por maioria. **(TC 1206/2012) (grifei)**

INSPEÇÃO. SMS. Verificar os procedimentos e a existência, ou não, de sistema de registro de encaminhamentos médicos relacionados a consultas de especialidade, exames e cirurgias, tendo em vista a composição sistemática de quadro de indicadores. 1. **Deve-se reconhecer a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO.** Votação unânime. **EXTINTO.** Votação por maioria **(TC 942/2009) (grifei)**

INSPEÇÃO. SMT. DENÚNCIA. IRREGULARIDADES. HOMOLOGAÇÃO. VEÍCULOS. **PRESCRIÇÃO. EXTINTO.** DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação. **Art. 13, Res. TCMSP 10/2023.** Votação unânime. **(TC 7237/2018) (grifei)**

08. A propósito do tema, ressalte-se que no âmbito do TC 13.433/2017, ora em fase de julgamento recursal também na presente Sessão Ordinária Não Presencial, manifestando-se no mesmo sentido da decisão de primeiro grau, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral expressamente reconheceram a possibilidade de serem proferidas determinações para ressarcimento ao erário no âmbito do procedimento de inspeção:

*“na esteira do quanto explicitado pela Assessoria Jurídica (peça 80), que, as **Inspeções**, conquanto destinadas a suprir omissões e lacunas de informações, esclarecimento de atos, documentos ou processos e apuração de denúncias (art. 7º, Resolução n.º 06/2000), **não inibem o Tribunal de aplicar as sanções administrativas, bem como de determinar ressarcimento ao erário, na medida em que essas decisões decorrem de consequência lógica do trabalho de fiscalização realizado por este E. Tribunal, conforme à atribuição prevista no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal**”. (peça 92 do TC 13.433/2017)*

09. Considerando, portanto, que o procedimento de inspeção, no âmbito da atuação dos órgãos de controle, possui natureza administrativa e fiscalizatória, voltada à verificação da regularidade dos atos praticados pela Administração Pública e seus agentes; embora não constitua, por si só, processo sancionador, pode resultar na identificação de irregularidades que ensejem a responsabilização e o dever de ressarcimento ao erário.

10. Nesse contexto, se a inspeção culmina na determinação de ressarcimento, é legítimo reconhecer que as regras de prescrição são aplicáveis em sede de inspeção.

11. Assim, ao analisar os marcos prescricionais do presente processo, observa-se que, do Relatório de Auditoria pós defesa (peça 99 – fls. 157/161), ocorrido em 22/08/2018, já decorreram mais de 05 anos, de modo que as pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

12. Nos termos do art. 3º, incisos II, da Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, são consideradas causas interruptivas da prescrição, conforme estabelecido nos artigos 5º e 6º da Resolução nº 10/2023, a data da assinatura do(a) Coordenador(a)-Chefe ou Subsecretário(a) de Controle Externo, exarada no relatório conclusivo (art. 3º, II).

13. Assim, com o devido respeito e acatamento, **divirjo do voto do Relator**, e passo à análise da questão da prejudicial de mérito da prescrição quinquenal, pelas razões que passo a expor a seguir.

14. 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* sobrepõe 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

15. 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

16. 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

17. 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 específica para regular o tema. O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente entre normas de Direito Público, dentre estas, as de direito administrativo (...)⁴

18. Historicamente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era firme no sentido de que não se aplicava o instituto da prescrição às pretensões ressarcitórias de suas tomadas de contas especiais, em razão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário:

“A prescrição quinquenal 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)

19. Esse posicionamento, inclusive, já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal:

“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)

20. Não obstante tal entendimento, interessante pontuar que o TCU, no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, dispôs que ficava dispensada a instauração da tomada de contas especiais na hipótese em que 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.

21. 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.

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

“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)

“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)

22. Ao aplicar o prazo geral prescricional do Código Civil, o Tribunal de Contas mantinha claro que a matéria era sujeita a reserva legal, 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)

23. 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, especialmente, dos temas 666⁵, 897⁶, 899⁷, em sede de repercussão geral, o STF reconheceu a existência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

24. O §5º, do artigo 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)

25. 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

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

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 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.)

26. Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria decidiu que a disposição final do §5º, do artigo 37, da Carta Magna tem alcance limitado apenas às ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como improbidade administrativa e ilícitos penais. Ou seja, por interpretação não alcança pretensões dos Tribunais de Contas.

27. Essa tese foi reforçada no julgamento do tema 897, em que foi firmado, após debate em plenário, a tese do voto divergente e 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.

28. O debate em plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato ímprobo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato ímprobo é prescritível. Entretanto, no contexto da Jurisdição dos Tribunais de Contas, o importante é que foi definido novamente o limite das ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira-se trecho do voto vencedor 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 ressarcir-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)

29. 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.)

30. Antes do julgamento do tema 899, em 24/06/2020, o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não se 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.)

31. Todavia, tal entendimento não pode ser mantido após a decisão concretizada no tema 899.

32. Embora tenha sido firmado 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 cálculos.” (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.)

33. Inobstante, após essa manifestação, o Ministro Roberto Barroso entrevistou argumentando que a questão do prazo aplicável não era pertinente à matéria em discussão, que se limitava à questão da prescritibilidade.

34. Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509⁸, com efeito *erga omnes*, ocorrido em 11/11/2021, que determinou que a prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seriam regidas pelo disposto da Lei Federal nº 9.873/99, por analogia.

35. Antes da referida ADI, a jurisprudência do STF já vinha se posicionando nesse sentido, como pode ser verificado nos 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

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)

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 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)

36. 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. 2º, 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)

37. Na ADI nº 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)

38. Consolidado o entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar, em 11/10/2022, a 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.

39. Subsequentemente à 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 da decadência.

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

41. 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.”

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

43. 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 anterior à edição 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)

44. Assim, a incidência do instituto da prescrição é matéria nova no âmbito das Cortes de Contas e a sua aplicação e efeitos envolvem construção jurisprudencial a partir da maturação das situações concretas examinadas, sem descuidar das particularidades do processo de controle externo.

45. A exemplo, no âmbito deste Tribunal, no que se refere aos efeitos de reconhecimento da prescrição, assim dispõem os artigos 12 e 13 da Resolução nº 10, de 2023:

“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.”

46. Quanto aos efeitos do reconhecimento da prescrição em primeira instância, sem que ainda tenha sido proferida uma decisão de mérito, este Plenário tem pacificado o

entendimento de que o feito deve ser extinto, salvo nos casos em que haja comprovada relevância que justifique a continuidade do processo, em conformidade com o disposto no art. 12 da Resolução.

47. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes deste Plenário:

“ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, julgando extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias 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 ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos.” (TC nº 003025/2004; Relator Eduardo Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023)

“ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, consoante o art. 2º da Resolução 10/2023 – TCMSP e julgar extinto o processo com resolução de mérito, conforme o art. 12, parágrafo único, da mesma Resolução.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao instrumento objeto desta ação, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.” (TC nº 000605/2007; Relator Eduardo Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023)

“ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, em julgar extinto o presente processo, visto que consumada a prescrição quinquenal. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, que, quanto ao mérito, declarou superado os itens 6.3, 6.4 e 6.6, deixando de acolher a Operação Urbana analisada em razão dos apontamentos 6.1, 6.2 e 6.5, reconhecendo a prescrição punitiva e ressarcitória (Resolução 10/2023 desta Corte) e exarando recomendação à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, na pessoa do Senhor Secretário de Desenvolvimento Urbano e aos demais interessados no feito, para ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as cautelas de praxe, o arquivamento destes autos." (TC nº 001586/2014; Relator Ricardo Torres; Plenário; 3.298ª, 1 de novembro de 2023.)

48. Ademais, o referido posicionamento deste Plenário quanto à extinção do feito em razão da prescrição está em harmonia com o entendimento do TCU:

"(...) Por fim, considerando que a materialidade dos recursos públicos aplicados não excede o valor de 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial (art. 12, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022), resta a solução de arquivamento do processo indicada no art. 11 da Resolução. Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado." (Acórdão 2831/2023 – Primeira Câmara / Relator - WALTON ALENCAR RODRIGUES PROCESSO – 016.665/2014-7 / TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ DATA DA SESSÃO - 11/04/2023)

"Nesse sentido, consoante disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, que estabelece a incidência da prescrição intercorrente nas situações em que o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, é forçoso reconhecer sua ocorrência e promover o arquivamento do presente feito. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado." (Acórdão 534/2024 – PLENÁRIO/Relator AUGUSTO SHERMAN/ Processo 033.642/2018-4/ REPRESENTAÇÃO (REPR)/ Data da sessão 27/03/2024)

49. Observe-se, a propósito, que função orientadora e pedagógica deste Tribunal se encontra preservada pela determinação constante neste Voto de encaminhar o Relatório, Voto e Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

50. A medida ora proposta, para preservação dos fins pedagógicos desta Corte, está em consonância com a jurisprudência do TCU, dado que o Plenário da Corte atuou de forma idêntica no julgamento do Acórdão nº 165/2023, 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 Estadual 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)

51. No que tange à aplicação da prescrição, explica o Ministro Edson Fachin no seu voto durante o julgamento do tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal que:

“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

52. Assim, a prescrição é instituto fundamental para a efetivação do princípio da segurança jurídica. O mestre português José Joaquim Gomes Canotilho ensina “que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante qualquer ato de poder – legislativo, executivo e judicial.”¹⁰

53. Isso porque a prescrição garante a dimensão da calculabilidade da segurança jurídica, estabilizando as relações jurídicas. O Professor Titular da Universidade de São Paulo, Humberto Ávila, define que “a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada.”¹¹

54. Nessa linha, a prescrição, com seus efeitos, assegura calculabilidade na dimensão temporal da segurança jurídica, na medida em que limita o espectro de tempo para a confirmação das consequências normativas atribuíveis a atos e fatos.

55. Consigna-se, ainda, quanto aos efeitos da prescrição, a manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no Tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, no qual destacou 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.”¹²

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.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Edª Almedina, Coimbra 2002, p. 256.

¹¹ ÁVILA, Humberto, Segurança Jurídica entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário, 2ª Edição, Edª Malheiros, São Paulo, 2012 p. 596

¹² 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.

56. Assim, feitas estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas e sobre a regulação ora vigente nesta Casa, passa-se à análise do tema no caso concreto.

57. Conforme relatado, observa-se que, do Relatório de Auditoria, ocorrido em 22/08/2018, já decorreram mais de 05 (cinco) anos (peça 99 – fls. 157/161).

58. Assim, as pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

59. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme exposto na análise constante do presente, em homenagem à segurança jurídica e estabilização das relações jurídicas, entendo ser caso de extinção do processo, com fundamento no artigo 12, parágrafo único¹³ da Resolução nº 10/2023, na forma descrita no artigo 487, II¹⁴ do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força do artigo 15¹⁵ do mesmo diploma legal.

60. Ante todo o exposto, **RECONHEÇO** a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/23, e julgo **EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

61. **DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Diretoria Regional de Educação de Santo Amaro e Secretaria Municipal de Educação 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.

62. É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

¹³ 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.

¹⁴ Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

.....

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

¹⁵ Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.