

Processo - TC/003407/1996
Objeto - Recursos *ex officio* e da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A. interpostos em face da Decisão da Primeira Câmara da 54ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 22/05/2024 – Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (atual Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A.) e Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda. – TAs CO/TA-01.03/1997, CO/TA-01.03/1998 e CO/TA-16.02/1999, referentes ao Contrato CO-01.03/1996, julgado em 09/10/1996 – Prestação de serviços de locação de veículos com motoristas e combustível

71ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSOS. PRODAM SP. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. 1. A prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Art. 2º, art. 5º, II, e art. 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 12 e 13, Res. TCMSP 10/2023. Ex officio CONHECIDO. Votação unânime. Voluntário CONHECIDO. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso *ex officio*, visto que é regimental.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA, em conhecer do recurso interposto pela Prodam-SP S.A., reconhecendo a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, para julgar extinto o presente

feito, com julgamento de mérito, e em determinar seu correspondente arquivamento, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar a remessa de cópia dos autos à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, negou provimento ao apelo necessário, mantendo-se a Decisão recorrida, bem como não conheceu do recurso interposto pela Prodam-SP S.A., em razão de sua intempestividade, mas, em relação à matéria prescricional, observou que já foi tratada na Decisão recorrida que reconheceu a sua incidência com base na Resolução 10/2023, afastando, pois, a determinação para apuração de ressarcimento ao erário ou de aplicação de pena à contratada ou responsáveis, mantendo-se, assim, a função declaratória da decisão.

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

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

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/lsr/hc

TC nº 3407/1996

Objeto: Serviços de Locação de Veículos com Motoristas e combustíveis.

Interessado(s): Empresa Tecnologia Inform. Comun. do Mun.S.Paulo -ProdAm-Sp S/A (*), Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda., Malde Maria Vilas Bôas, Denilvo Moraes, Controladoria Geral do Município (*), Sergio de Siqueira Matheus, Nélson Agostinho de Cáputa Pereira, Carlos Augusto Meinberg, Oswaldo Schneider

RECURSOS. VOLUNTÁRIOS. EX OFFICIO. TERMOS ADITIVOS. PRODAM. 1. A incidência da prescrição fulmina o processo, uma vez que a mesma é “causa extintiva da pretensão de direito material pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei”. EXTINTO.

RELATÓRIO

Trata o presente da análise do recurso ex officio e do recurso ordinário interposto pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município De São Paulo - ProdAm (peça 39), objetivando a reforma da r. Decisão proferida em 22.05.2024 (peça 16), que julgou irregulares os Termos Aditivos CO/TA-01.03/1997, CO/TA01.03.1998 e CO/TA-16.02/1999 ao Contrato CO-01.03/1996, pelas razões a seguir expostas:

Decisão (peça 16)

“Vistos e relatados estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, após determinação na 43ª Somp – Primeira Câmara, para que lhe fossem conclusos, para proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, à época, e ROBERTO BRAGUIM.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, votando para efeito de desempate o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, nos termos do artigo 187, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea “a”, ambos do Regimento Interno desta Corte, considerando o entendimento que o julgamento da ADI 5.509 no STF (com efeito vinculante e eficácia erga omnes) pacificou o tema de que a prescrição da pretensão punitiva se rege pela Lei 9.873/99, reconhecer a preliminar de prescrição da pretensão punitiva arguida por Sérgio S. Matheus e, assim, deixar de apenar os responsáveis ou a contratada, convergindo, não obstante, com o Relator quanto ao fato de a natureza declaratória da atividade de controle externo comportar julgamento da matéria.

Gabinete Conselheiro João Antonio

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, à época, que, nos termos de seu relatório e voto, afastou a preliminar de prescrição arguida e exarou determinação à Origem.

DECIDEM, à unanimidade, afastar o pleito de ilegitimidade passiva de Sérgio S. Matheus, signatário de todos os TAs em julgamento e autorizador da celebração dos Termos CO/TA 01.03/97 e CO/TA 01.03/98 na condição de Diretor Administrativo da Origem.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, no mérito, diante das manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, julgar irregulares os Termos Aditivos CO/TA01.03/1997, CO/TA-01.03/1998 e CO/TA-16.02/1999.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar o envio de cópia do presente julgado à Origem, aos responsáveis, à contratada e à Controladoria Geral do Município.

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

A Prodam, à peça 39, apresentou o recurso ordinário por não se conformar com os termos do r. Julgado que julgou irregular a celebração dos Termos Aditivos do Contrato CO-01.03/1996, por inobservância do (obrigatório) procedimento de pesquisa prévia de preços, ocasionando preços superiores àqueles praticados no mercado respectivo.

No seu ver, o procedimento realizado foi regular pois consistia na aplicação de índices sobre o valor original e, subsequentemente à assinatura de cada aditamento, nos valores sucessivos. Em decorrência disso, aduziu que a ausência de realização de processo de pesquisa de preços não acarretou prejuízos/valores superiores aos vigentes no mercado.

Com relação à aplicação dos índices, a Recorrente criticou os parâmetros estabelecidos por AUD, consistentes na comparação com a remuneração prevista em outros vínculos existentes na Municipalidade e em contratos de outras Secretarias.

Acrescentou que os preços praticados no bojo da Entidade, em decorrência da aplicação de índices de reajuste diversos, restariam justificados por revelarem-se mais adequados à realidade da mesma Entidade.

Conforme a Recorrente, dentro do que foi possível apresentar, restou confirmada que a adoção de índices estranhos aos estabelecidos contratualmente provocam distorções suficientes a distanciar, da verdade, os observadores externos.

Ademais, alegou que os agentes públicos praticaram os atos administrativos inerentes à sua atividade, munidos de boa-fé e convictos de que todos eles encontram amparo legal.

Ao final, requer seja conhecido e provido o presente Recurso Ordinário para o fim de reformar a r. Decisão, no sentido de considerar regulares as análises formais dos termos aditivos CO/TA01.03/1997, CO/TA-01.03/1998 e CO/TA-16.02/1999.

Gabinete Conselheiro João Antonio

Conforme a Unidade Técnica de Cartório (peça 40), as comunicações processuais foram regularmente expedidas aos Interessados relatados à peça 30. Apesar disso, com exceção do recurso acima ofertado, os demais oficiados deixaram transcorrer o prazo assegurado para eventual interposição de recurso.

A Auditoria (peça 43), após a análise do recurso ofertado, opinou pela improcedência da presente impugnação recursal e, em consonância, pela manutenção da decisão da Colenda Câmara, pelas motivações nela existentes.

A Assessoria Jurídica (peça 46) opinou pelo processamento do reexame necessário e pelo não conhecimento do Recurso Ordinário interposto pela Prodam, posto que intempestivo. No mais, a despeito da ausência de elementos que infirmem as irregularidades constatadas, salientou o prévio reconhecimento do decurso do prazo prescricional pelo C. Órgão Julgador.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à peça 49, ciente do quanto acrescido, entende que os recursos interpostos merecem ser conhecidos e providos, para o fito de que a R. Decisão prolatada seja reformada parcialmente, de modo que os Termos Aditivos analisados sejam declarados formalmente regulares.

Nestas circunstâncias, considerando que por força dos recursos interpostos a matéria será novamente apreciada, a Procuradoria entende que este processado poderá ser declarado extinto, em virtude do reconhecimento da prescrição, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução 10/2023/TCMSP, afastando-se, em consequência, qualquer juízo acerca da regularidade/irregularidade dos atos em exame.

A Secretaria Geral, peças 51 e 52, por sua vez, também, reconheceu a ocorrência da prescrição e opinou pelo conhecimento do recurso ex officio e pelo não conhecimento do recurso voluntário interposto, em razão de sua intempestividade, e, quanto ao mérito, pelo improvimento dos mesmos.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento o recurso ex officio e o recurso ordinário interposto pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município De São Paulo - Prodam, objetivando a reforma da r. Decisão proferida em 22.05.2024, que julgou irregulares os Termos Aditivos CO/TA-01.03/1997, CO/TA01.03.1998 e CO/TA-16.02/1999 ao Contrato CO-01.03/1996.

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

Gabinete Conselheiro João Antonio

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

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

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

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

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

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É

prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

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

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

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

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

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

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

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 9.873/99 aos processos daquela Corte de Contas.

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

previstas na LF nº 9.873/99.

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

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

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

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

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

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

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

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

“(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como questão prejudicial de mérito, obsta o exame da questão de fundo da causa.

(...) Em outras palavras, o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo”. (Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo

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

Gabinete Conselheiro João Antonio

009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).

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

Todavia, “observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos”, nada impede que o resultado das análises técnicas constantes dos autos seja encaminhado à Origem a fim de subsidiar, **pedagogicamente**, a implementação de medidas corretivas ou preventivas **na forma de recomendações para casos futuros**, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

Desta feita, conheço dos recursos interpostos e **RECONHEÇO** a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito com julgamento de mérito e determino seu correspondente arquivamento, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, **ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros**, com remessa à Origem de cópia dos autos para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

Após as demais comunicações de praxe, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

71ª SONP

Item 2: e-TCM nº 3.407/1996

Interessadas: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM e Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda.

Objeto: **Recursos *ex officio* e Voluntário da PRODAM. Termos de Aditamento nºs CO/TA-01.03/1997, CO-TA-01.03/1998 e CO-TA-16.02/1999** para a prestação de serviços de locação de veículos com motorista e combustível.

Relator: **Conselheiro JOÃO ANTONIO**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço do Recurso *ex officio* e nego-lhe provimento, mantendo-se a r. Decisão recorrida que julgou irregulares os Termos de Aditamento.

Não conheço do Recurso da Prodam, por intempestivo, acompanhando a AJ e a SG.

Em relação à matéria prescricional, observo que ela já foi tratada na r. Decisão recorrida que reconheceu a sua incidência com base na Resolução n. 10/23, afastando, pois, a determinação para apuração de ressarcimento ao erário ou de aplicação de pena à Contratada ou responsáveis, mantendo-se, pois, a função declaratória da decisão.

TCM, 20 de outubro de 2025.

ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999
981873

Assinado de forma digital
por ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.10.20 10:52:10
-03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB

Processo	- TC/003407/1996
Contratante	- Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (atual Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - Prodram-SP S.A.)
Contratada	- Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda.
TA	- CO/TA-01.03/1997 R\$ 1.088.283,24 (prorrogação de prazo)
TA	- CO/TA-01.03/1998 R\$ 1.220.624,40 (prorrogação de prazo)
TA	- CO/TA-16.02/1999 R\$ 1.220.745,60 (prorrogação de prazo)
	TAs referentes ao Contrato CO-01.03/1996, no valor de R\$ 686.280,00, julgado em 09/10/1996
Objeto	- Prestação de serviços de locação de veículos com motorista e combustível

54ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. PRODAM SP. Serviços de locação de veículos com motorista e combustível. 1. Deve ser realizada a pesquisa prévia de preços, anterior à celebração dos termos aditivos, de modo a comprovar a sua vantajosidade, evitando-se a prática de preços superiores aos vigentes no mercado. 2. Considerando o novo posicionamento do STF e o julgamento da ADI 5.509, com efeito vinculante e eficácia erga omnes, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se rege pela Lei 9.873/1999, de caráter nacional, incidindo no presente caso. 3. Reconhecida a ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução TCMSP 10/2023, razão pela qual não há que se falar em determinação à Origem a fim de que apure a necessidade de ressarcimento de valores, ou mesmo de eventual penalidade à empresa e aos responsáveis. Mantida, no mais, a função declaratória deste Tribunal de Contas. 4. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva. PRESCRIÇÃO. Votação por maioria. IRREGULARES. Votação unânime.

DECISÃO

Vistos e relatados estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, após determinação na 43ª Sonp – Primeira Câmara, para que lhe fossem conclusos, para proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, à época, e ROBERTO BRAGUIM.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, votando para efeito de desempate o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, nos termos do artigo 187, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", ambos do Regimento Interno desta Corte, considerando o entendimento da AJCE de

que o julgamento da ADI 5.509 no STF (com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*) pacificou o tema de que a prescrição da pretensão punitiva se rege pela Lei 9.873/99, reconhecer a preliminar de prescrição da pretensão punitiva arguida por Sérgio S. Matheus e, assim, deixar de apenar os responsáveis ou a contratada, convergindo, não obstante, com o Relator quanto ao fato de a natureza declaratória da atividade de controle externo comportar julgamento da matéria.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, à época, que, nos termos de seu relatório e voto, afastou a preliminar de prescrição arguida e exarou determinação à Origem.

DECIDEM, à unanimidade, afastar o pleito de ilegitimidade passiva de Sérgio S. Matheus, signatário de todos os TAs em julgamento e autorizador da celebração dos Termos CO/TA 01.03/97 e CO/TA 01.03/98 na condição de Diretor Administrativo da Origem.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, no mérito, diante das manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, julgar irregulares os Termos Aditivos CO/TA-01.03/1997, CO/TA-01.03/1998 e CO/TA-16.02/1999.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar o envio de cópia do presente julgado à Origem, aos responsáveis, à contratada e à Controladoria Geral do Município.

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 MAURÍCIO FARIA – Relator, à época.

São Paulo, 22 de maio de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente, com voto

ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir a Decisão, nos termos do artigo 136, § 7º, do RITCMSP

/lsr

TC nº 3.407/1996

Interessados: Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo.
Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda.

Objeto: Locação de Veículos com Motorista e Combustível - Termos Aditivos
nºs CO/TA 01.03/97, CO/TA 01.03/98 e CO/TA 16.02/99.

ANÁLISE. Aditamentos. Locação de
veículos com motorista e combustível.
Publicação extemporânea. Ausência de
pesquisa de preço. Antieconomicidade.
IRREGULARIDADE.

Egrégio Plenário

Trata o presente da Análise dos Termos Aditivos nºs CO/TA-01.03/97, CO/TA-01.03/98 e CO/TA-16.02/99 ao Contrato nº 01.03/96, decorrente da Concorrência nº 10.001/95, tendo por escopo o primeiro aditivo, a inclusão de mais 7 (sete) veículos e o segundo aditivo, outros 37 (trinta e sete) veículos com aparelhos de comunicação, com sistema de telefonia celular digital compatível e sistema de rádio/comunicação, além da prorrogação, para cada um, da vigência por mais um ano.

Registro, de início, que o Contrato nº 01.03/96 foi julgado regular, à unanimidade, em sessão Plenária realizada aos 09/10/1996 (fl. 161), passando, juntamente com os termos aditivos, por extensa instrução processual, com redistribuição a três Relatores diferentes.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE em análise dos referidos Termos Aditivos manifestaram-se pela regularidade dos mesmos, com a ressalva de publicação extemporânea dos extratos no Diário Oficial, tendo, contudo, a Procuradoria da Fazenda Municipal requerido o encaminhamento do processo para análise da então AT-Economia (fls. 477 a 484, 487 a 490 e 492), o que foi deferido pelo então Conselheiro Relator (fl. 500).

Em face disso, a conclusão da então AT-Economia foi no sentido de que a contratação da locação de veículos realizada pela PRODAM não se revelava econômica ao erário em comparativo efetivado tomando por base outros órgãos e entidades da Administração Municipal (fls. 501 a 503).

Por sua vez, o Subsecretário de Fiscalização e Controle, à época, manifestou-se nos autos (fls. 553 e 554 e verso), nos seguintes termos:

“[...] aduzimos as seguintes ponderações:

- 1. A fórmula de reajuste consignada no Contrato 01.03/96 entre a empresa Brasília e a PRODAM, prevê uma composição indexada aos acumulados dos aumentos do preço do veículo zero quilômetro e do combustível na cidade de São Paulo e do acordo/dissídio coletivo do Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos do Estado de São Paulo [...].*
- 2. A Origem, visando a renovação do Contrato, contemplou algumas modificações de itens para o contrato de locação, em especial, alterando o índice de reajuste para o índice oficial com base no IPC-FIPE [...]*
- 3. A Empresa Brasília aceitou a alteração do índice, solicitando que os valores de locação tivessem atualização pelo índice anterior quando da formalização da renovação contratual (fl. 436). Em sequência, celebraram a proposta de reajustamento e alteração da fórmula de reajuste [...] do aditamento CO/TA-01.03/98 [...].*

Isto posto, passamos a sintetizar os resultados alcançados pelos órgãos técnicos:

A) Comparativo de preços de serviços de locação em outras Unidades da Administração Municipal, tendo como base de remuneração as horas efetivamente disponibilizadas, permitiu constatar que os preços, por hora efetiva, à disposição da PRODAM, ficaram 56% e 46,2% (veículos GOL e KOMBI) acima dos preços médios praticados nos contratos com outras unidades da administração (fl. 502).

B) Instada a justificar a contratação de veículos acima da média de preços praticados no mercado [...], a Origem se manifestou (fl. 511), esclarecendo que a empresa Brasília (entre 29 licitantes) venceu o certame pelo menor preço, sendo que as demais ofereceram valores de 15 a 30% superiores.

C) A AT-Economia analisando o pronunciamento da Origem, concluiu pela regularidade dos aspectos formal e legal dos aditamentos, inobstante considerou que a fórmula de reajuste utilizada no contrato não deveria contemplar os preços de tabelas de fábricas ou tabelas de sindicatos, posto que 'não representam a variação efetiva dos preços no mercado', sugerindo que a Origem, 'em atendimento ao princípio da economicidade, passe a incluir, em seus procedimentos, quando da prorrogação dos contratos, a pesquisa de preços' (fl. 519).

D) Em sequência, a AT-Jurídica se manifestou pelo não acolhimento dos TA [...], por não observarem os princípios da legitimidade e economicidade, com fundamento no fato da Origem 'não proceder a pesquisa de preço como requisito indispensável ao procedimento licitatório e prorrogações contratuais'.

E) Em sucessiva análise, a AT-Economia ratificou manifestações anteriores, realizando comparações com outras empresas do setor e utilizando parâmetros considerados mais adequados (o valor da hora efetiva do contrato, ou seja, de 2ª a 6ª f, das 8.00 às 17.00 horas, menos uma hora de almoço), concluindo pela necessidade

de realização de pesquisa de preços, visando ao atendimento do princípio da economicidade (fl. 534).

F) A SDG acompanhou as manifestações dos órgãos técnicos pela irregularidade dos aditamentos, pela Origem não observar o princípio da economicidade na medida em que não houve pesquisa de preços [...].

G) Em análise posterior, para o período em pauta, ou seja, de março de 1996 a março de 1999, os órgãos técnicos identificaram uma variação a maior para os reajustes dos valores mensais efetuados pela PRODAM com relação à atualização pela Tabela de Preços de serviços de locação [...] publicada pela Secretaria das Finanças [...], apontando uma diferença total de R\$ 1.090.263,48, em valores atualizados [...].

H) Por último a DT-VI manifestou-se conclusivamente: ‘a fórmula de reajuste, consignada na cláusula III do ajuste e aceita, sem restrições, à época, por este Tribunal, conforme Acórdão de fls. 161, embora utilizada pela Origem, para o cálculo dos novos valores de locação quando das prorrogações, teria de ter passado pelo crivo do mercado. Essa comparação prévia dos preços reajustados, com vistas à prorrogação, com os resultantes da pesquisa detectaria, com boa chance de acerto, a distorção havida entre eles’ (fl. 550).

Em síntese, a Origem ao alterar a fórmula de reajustamento, utilizando o índice IPC-FIPE, deve ter reconhecido, mesmo indiretamente, a distorção provocada pela não realização de pesquisa prévia de preços, conduzindo o preço locado a um patamar superior ao praticado no mercado.

Cumpra ainda observar que a L. M. 10.544/88 estabelece que os contratos de prestação de serviços, poderão ser prorrogados, desde que: ‘pesquisa prévia de mercado não revele preços inferiores (inc. III, art. 83)’ (destaques do original)’.

Determinada a intimação dos responsáveis, à época, os mesmos apresentaram defesa, subsidiando-se no fato de a PRODAM, como sociedade de economia mista, estar subordinada apenas à Lei Federal nº 8.666/93, que não obrigaria à consulta prévia de mercado.

Não obstante, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a intimação da Origem (fls. 649 e 650), a qual ainda não havia sido cientificada, o que restou deferido (fl. 653), tendo sido apresentado sua defesa posteriormente (fls. 668 e 669).

Enviados os autos para análise da Auditoria, concluiu pela irregularidade de todos os Instrumentos, em face da ausência da pesquisa prévia de mercado, estabelecida pela Lei Municipal nº 10.544/88, artigo 83, inciso III, visto tratar-se de condição indispensável à prorrogação contratual (fls. 672 e 673).

Em virtude da manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal, relatando a dificuldade em “precisar a perfeita identidade dos objetos dos ajustes” (fls. 683 a 685), foram formulados quesitos para a Auditoria, a fim de esclarecer e afastar as dúvidas que ainda poderiam permanecer (fls. 690 a 692), o que culminou com Relatório apresentando as seguintes conclusões (fls. 729 a 735):

- (i) que o valor contratual foi definido a partir de um preço mensal a ser pago por serviços prestados por oito horas diárias, nos dias úteis da semana;
- (ii) que as publicações realizadas pela Editora PINI, especialmente a Revista Construção e Mercado, quanto à divulgação mensal da cotação média de mercado dos serviços de locação de veículos, demonstram que os preços praticados no contrato da PRODAM estão superiores aos da citada Revista, respectivamente, em 79% (Gol) e 9% (Kombi), porém, que a sua utilização deve ser parcimoniosa, em face das suas peculiaridades;
- (iii) que, na tabela elaborada pela AT-Economia, os valores praticados pela maioria das empresas municipais encontram-se de acordo com os preços apresentados pela Tabela de

Custos Unitários da então Secretaria de Vias Públicas, atual Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SIURB, ficando em R\$ 11,21 (Kombi) e R\$ 10,48 (Gol), o que não ocorre com a contratação em apreço com a empresa Brasília, cujos valores/horas são de R\$ 16,39 e R\$ 16,35, respectivamente;

(iv) reiterou e ressaltou não caber utilizar preços de fábricas ou tabelas de sindicatos, pois são preços sugestivos, por não representarem a variação efetiva dos preços no mercado, esclarecendo que este deve ser considerado o ponto central da elevação excessiva dos preços verificados, sendo, assim, o cerne da questão;

(v) que o valor alcançado de R\$ 1.090.263,48 é admissível, refletindo a elevação a maior dos preços praticados pelo atual contrato, quando de seus reajustes, em relação aos preços médios de mercado;

(vi) reiterou a necessidade da realização de pesquisa de preços, quando da prorrogação de contratos, atendendo ao princípio da economicidade, obtendo, assim, preços e condições mais justas ao erário.

Diante de tais conclusões, foram novamente intimados os responsáveis e a Contratada e oficiada a Origem, a fim de tomarem ciência das manifestações até então exaradas e apresentarem as respectivas justificativas entendidas como cabíveis.

Em análise das defesas apresentadas (fls. 827 a 829), a Auditoria manifestou-se pela irregularidade de todos os Termos de Aditamento, em virtude da publicação extemporânea dos mesmos, da ausência de pesquisa de preços e antieconomicidade da contratação, enfocando, ainda, que (i) a contratação se deu em 168 horas, com uma franquía de 2.000 km mensais e que a utilização dos veículos fora desta previsão possui cobrança adicional devidamente ajustada; (ii) à

época dos ajustes vigia a Tabela II - Outros Serviços - da Secretaria Municipal de Finanças, com os indexadores para os serviços, contudo a variação dos preços praticados foram superiores, gerando aquela diferença já referida; (iii) o parâmetro de comparação elaborado (folha 534), e que restou contestado, foi em relação à carga horária mensal.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, sendo que a Assessora Subchefe destacou que, em que pese o entendimento de a publicação intempestiva e a ausência de pesquisa de preços serem apontamentos releváveis, em face do tempo decorrido e da estabilidade das relações jurídicas, a constatação de violação ao princípio da economicidade, por si só, gera a impossibilidade de acolhimento dos instrumentos (fl. 838).

A Procuradoria da fazenda Municipal requereu o acolhimento dos Termos de Aditamento ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais, em razão do longo tempo decorrido (fls. 840 a 858).

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral manifestou-se pela irregularidade dos ajustes, destacando o possível acolhimento em homenagem ao princípio da segurança jurídica, com supedâneo no registro da então Assessora Subchefe de Controle Externo, sem embargo de eventual determinação e ou recomendação cabível (fls. 860 a 864).

É o relatório.

VOTO

De início, afasto a preliminar arguida pelo Senhor Sérgio S. Matheus, Diretor Administrativo da Origem, à época da celebração dos Ajustes, subscritor, entre outros, de todos os Aditivos e autorizador dos Termos de 1997 e 1998, na medida em que não há que se falar em prescrição da análise promovida por esta E. Corte de Contas, a quem se atribuiu a função estatal de controle, diante

de sua natureza declaratória, não sofrendo a incidência de decadência ou prescrição.

Nesse sentido, eventual discussão quanto ao reconhecimento da prescrição – nos matizes ressarcitório e sancionatório, em sede processual de controle externo, não parece afetar o viés declaratório dos processos de Tribunais de Contas, nem implica a irradiação de efeitos para outros procedimentos, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público, para fins de apuração de atos de improbidade administrativa.

De igual modo, não há como prosperar o pleito de exclusão do pólo passivo do Senhor Sérgio S. Matheus, visto que, como signatário de todos os Termos Aditivos ora em julgamento, além de ter autorizado a celebração dos Termos nºs CO/TA 01.03/97 e CO/TA 01.03/98, em razão de sua condição de Diretor Administrativo da Origem, é investido de poder decisório para o desempenho de suas funções, devendo arcar, consequentemente, com as responsabilidades próprias de suas atribuições. Assim, de rigor figurar nos presentes autos para a apresentação dos esclarecimentos necessários ao controle externo realizado por este E. Tribunal, nos termos do artigo 116, §1º de seu Regimento Interno.

No tocante ao mérito, entendo pela possibilidade de relevação da falha relativa à extemporaneidade das publicações dos extratos dos Termos Aditivos, na medida em que foram efetivadas, ainda que posteriormente ao prazo legal, tendo sido dada publicidade aos atos praticados.

Acerca da questão da pesquisa prévia, mister esclarecer que a conduta do gestor, na condução de procedimentos licitatórios e execuções contratuais, deve se pautar, entre outros princípios, pela economicidade e proposta mais vantajosa para a Administração, razão pela qual, a fim de proceder aos Termos Aditivos, como antecedente, deveria, de forma criteriosa, ter verificado os preços correntes no mercado, obtendo, assim, os parâmetros razoáveis em que se dariam as prorrogações, detectando, inclusive, possíveis distorções que poderiam surgir na execução do contrato, de forma a afastar os preços excessivos.

No entanto, assim não procedeu a Origem, deixando de realizar a necessária pesquisa prévia aos termos aditivos, de modo a comprovar a sua vantajosidade em detrimento à realização de nova licitação para o atendimento do objeto. Tal fato – ausência das pesquisas - foi reconhecido pela própria Origem em sua defesa (fls.786), o que culminou com a prática de preços superiores aos vigentes no mercado à época, revelando a antieconomicidade dos termos aditivos realizados.

Constata-se, conforme consignado pela Auditoria, que o objeto contratual foi perfeitamente caracterizado, sendo veículos Kombi e Gol/1000, com motorista, combustível e uma franquia mensal de 2.000 km, cuja prestação se daria por um período de 8 (oito) horas em dias úteis, portanto, *“Considerando que, em média, o número de dias úteis por mês situa-se próximo a 21 dias, multiplicando-se este por 08 horas diárias, totalizou-se 168 horas disponíveis num mês”* (fl. 732).

E assim se deve, diante da interpretação do subitem 1.1.3 do CO-01.03/96 (fls. 104), o qual dispõe expressamente que o serviço contratado será prestado de segunda a sexta-feira, contrariamente ao alegado pela Origem, observada a franquia de 2.000 km mensais. A utilização dos veículos em horários fora do previsto naquele subitem (sábados, domingos, feriados, diurna e noturna) é disciplinada pelo subitem 3.3. do CO-01.03/96, que prevê cobrança adicional, nos moldes das alíneas a à j (fls. 106/108).

Dessa forma, considerando os estritos termos previstos contratualmente, houve a constatação, por parte da Assessoria Técnica de Economia, de que os valores da hora do Contrato nº 01.03/96 foram estabelecidos em R\$ 11,42 (Kombi) e R\$ 11,30 (Gol), sendo que com seus Aditivos, passaram para R\$ 16,39 (Kombi) e R\$ 16,35 (Gol). Contudo, os valores reais médios utilizados em outros contratos do Município foram de R\$ 11,21 e 10,48 (fl. 502), perfazendo, em 56% e 46,2%, os percentuais de diferença entre estes e os do Contrato acrescido de seus Termos Aditivos (fls. 502 e 551).

Em paralelo, a própria Auditoria elaborou cálculo da diferença entre o preço praticado em cada um dos Termos Aditivos e o preço corrigido pelo

indexador da Secretaria de Finanças, cujo total apurado, em 28/06/2002, foi de R\$ 1.090.263,48.

Dessa forma, verifica-se que, a despeito das defesas apresentadas, as alegações e argumentos deduzidos não se mostraram capazes de elidir as falhas que conduzem a irregularidade dos ajustes, com exceção da publicação extemporânea.

Diante do exposto, e em conformidade com as manifestações dos Órgãos Técnicos, as quais adoto como razão de decidir, passando a integrar o presente, voto pela irregularidade dos Termos Aditivos nºs CO/TA-01.03/97, CO/TA-01.03/98 e CO/TA-16.02/99, com determinação à Origem para apure a necessidade de ressarcimento de valores em decorrência do constatado nestes autos.

Encaminhe-se cópia do presente julgado à Origem, aos responsáveis, à Contratada e à Controladoria Geral do Município.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE,

Publique-se.

São Paulo,

MAURICIO FARIA

Conselheiro

1ª Câmara

e-TCM n. 3.407/1996

Interessados: Prodam e Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda.

Objeto: Termos de Aditamento ns. 01.03/97, 01.03/98 e 16.02/99. Locação de veículos com motoristas e combustíveis.

Relator: **Conselheiro Mauricio Faria**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Considerando o novo posicionamento do STF e o entendimento da AJCE de que o julgamento da ADI n. 5.509 no STF, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, pacificou o tema de que a prescrição da pretensão *punitiva* se rege pela Lei 9.873/99 e que tal lei federal tem caráter nacional, podendo ser aplicada no TCM/SP, reconheço a preliminar de prescrição da pretensão punitiva arguida por

Sérgio S. Matheus e, assim, deixo de apenar os Responsáveis ou a Contratada. Não obstante, convirjo com o Relator quanto ao fato da natureza declaratória da atividade de controle externo pelo que considero que a matéria pode ser julgada.

Já em relação à preliminar de ilegitimidade de parte, também arguida por Sérgio S. Matheus, a afasto pelos mesmos motivos apresentados pelo Relator.

No mérito, acompanho o Relator.

TCM, de maio de 2023.

ROBERTO TANZI
BRAGUIM:0399
9981873

Assinado de forma digital
por ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.05.22
17:36:46 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

TPF/RB

54ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de maio de 2024.

REINCLUSÃO

2)TC 3.407/1996 - Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (atual Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - Prodam-SP S.A.) e Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda. - **TAs CO/TA-01.03/1997 R\$ 1.088.283,24** (prorrogação de prazo), **CO/TA-01.03/1998 R\$ 1.220.624,40** (prorrogação de prazo) e **CO/TA-16.02/1999 R\$ 1.220.745,60** (prorrogação de prazo), referentes ao Contrato CO-01.03/1996, no valor de R\$ 686.280,00, julgado em 09/10/1996 - Prestação de serviços de locação de veículos com motoristas e combustível (JT)

VOTO DE DESEMPATE

1. Desempate nesta oportunidade, acompanhando a corrente do Conselheiro Roberto Braguim. Isto porque, como bem salientado em seu voto, considerando o novo posicionamento do STF e o julgamento da ADI n. 5.509 no STF, com efeito vinculante e eficácia erga omnes, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se rege pela Lei 9.873/99, de caráter nacional, incidindo no presente caso.

2. Acrescento ainda que seguindo a jurisprudência do STF, do TCU (Resolução 344/2022) e a Nota Recomendatória nº 02/2023 da Atricon, este TCMSP, em 07/06/2023, normatizou a Resolução nº 10/2023, que disciplina o instituto em referência nesta Corte. Desta forma, acompanho o Conselheiro Roberto Braguim e voto pelo reconhecimento da ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 10/2023/TCMSP, razão pela qual não há que se falar em determinação à Origem a fim de que apure a necessidade de ressarcimento de valores, ou mesmo de eventual penalidade à empresa e aos responsáveis, mantida, no mais, a função declaratória deste Tribunal de Contas.

3. No mérito, inexistindo divergência quanto à declaração de irregularidade dos ajustes, são julgados, à unanimidade, irregulares os Termos Aditivos nºs CO/TA-01.03/97, CO/TA-01.03/98 e CO/TA-16.02/99 do Contrato nº 01.03/96.

É o voto de desempate.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Presidente