

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-514/2025

Processo	- TC/003535/2016
Contratante	- Secretaria Municipal de Serviços (atual Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras)
Contratada	- Consórcio SP Luz 1 (Alusa Engenharia Ltda. – atual Alumini Engenharia S.A. – e F. M. Rodrigues e Cia. Ltda.)
Contrato	- 22/SES/2009 R\$ 11.690.584,47
TA	01/2009 R\$ 11.690.584,47 (prorrogação de prazo e alteração de valor)
Objeto	- Prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo

3.377ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SIURB. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO. SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. 1. Reconhecida a incidência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitória. Res. TCMS 10/2023. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMS 10/2023. Votação unânime.

ACÓRDÃO

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO (com Relatório e Voto) e RICARDO TORRES, em reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em extinguir o presente feito com julgamento de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que julgou excepcionalmente regulares o Contrato e seu respectivo Termo de Aditamento, com determinação para que a Municipalidade adotasse cuidados mais rigorosos, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a remessa 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, bem como o arquivamento dos autos após as demais comunicações de praxe.

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

Ausente, por motivo justificado, o Conselheiro EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de agosto de 2025.

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

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

TC/003535/2016

INTERESSADO: SES - Secretaria Municipal de Serviços

EMPRESA INTERESSADA: Consórcio SP Luz 1, constituído pelas empresas Alusa Engenharia e FM Rodrigues e Cia Ltda. P

RESPONSÁVEIS: ALEXANDRE DE MORAES – Secretário Municipal de Serviços
FLÁVIO BARBARULHO BORGHERESI – Chefe da Assessoria Jurídica da SES

OBJETO: Análise do Contrato Emergencial n. 22/SES/09 e do Termo de Aditamento n. 01, firmado entre a Secretaria Municipal de Serviços e o Consórcio SP Luz 1, constituído pelas empresas Alusa Engenharia e FM Rodrigues e Cia Ltda. para a prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo

ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. Prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo. **RECONHECIDA A INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO.** Processo extinto com julgamento de mérito. Preservado reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros.

RELATÓRIO

Trata-se de análise do Contrato Emergencial n. 22/SES/09 e do Termo de Aditamento n. 01, firmado entre a Secretaria Municipal de Serviços e o Consórcio SP Luz 1, constituído pelas empresas Alusa Engenharia e FM Rodrigues e Cia Ltda. para a prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo.

A análise do ajuste em questão teve origem no v. Acórdão proferido nos autos do TC nº 003375/2009, que conheceu da Inspeção que identificou os contratos celebrados por emergência pela Secretaria Municipal de Serviços, determinando o julgamento individualizado de cada ajuste.

Por economia processual, transcrevo a seguir o relatório elaborado pela Secretaria Geral à peça 6:

Trata-se de análise do Contrato Emergencial n. 22/SES/09 e do Termo de Aditamento n. 01, firmado entre a Secretaria Municipal de Serviços e o Consórcio SP Luz 1, constituído pelas empresas Alusa Engenharia e FM Rodrigues e Cia Ltda. para a prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo. A fiscalização foi determinada, no TC n. 72.003.375.09-42, por ocasião do proferimento do Acórdão exarado na 2.860ª Sessão Ordinária que analisou a Inspeção e identificou os contratos celebrados por emergência pela Secretaria Municipal de Serviços.

Após a análise, a SFC concluiu pelas seguintes irregularidades: — Relatório de Análise de Contratação, fls. 217.

“16) Conclusão

Item 14.3: Mantém-se apontamento conforme Relatório de Inspeção do TC nº 72.003.375.09-42: item 5.1: ‘Termo de Contrato nº 22/SES/09: a contratação direta por emergência que resultou no Contrato 022/SES/09, vigente à época desta fiscalização, assim como aquelas que resultaram nos Contratos antecessores nº 18/SES/08, nº 94/SES/08 e nº 60/SES/08, foi firmada irregularmente, pois as situações que caracterizaram as emergenciais poderiam ter sido evitadas pela Administração, traduzindo-se em emergências fictas ou fabricadas.

Item 14.14: A publicação resumida do instrumento contratual se deu em 07.08.09, isto é, 60 dias após sua assinatura. Portanto, infringência ao artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02.

Item 14.15: Não há discriminação do valor da Garantia no instrumento Contratual, a qual foi prestada após o início da vigência contratual.”

Relatório de Análise do Aditamento nº 001, fls. 220.

“16 – Conclusão

Item 13: Não foi localizada, no PA., a extensão e a suplementação da fiança bancária, infringindo a Cláusula Quarta do 1º Termo Aditivo.

Item 14) d): A Certidão Negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros, fl. 168, estava com a vigência expirada, infringindo o artigo 40, inciso II, do Decreto Municipal nº 44.279/03.

Item 14) h): O extrato do Termo de Aditamento foi publicado em 07.10.2009, extrapolando o prazo de 20 dias previsto no art. 26 da lei Municipal nº 13.278/02.”

Às fls. 222, o Nobre Conselheiro Relator determinou a expedição de ofício ao responsável com cópia do Relatório de fls. 214/221 e cópia de fls. 681/851 do TC n. 3.375/09-42. O responsável, devidamente oficiado, deixou transcorrer “in

albis” o prazo para manifestação. Às fls. 223/393, foi anexada cópia do TC n. 3.375/09-42. Às fls. 419 consta ofício do Ministério Público do Estado de São Paulo solicitando informações sobre o andamento do TC 72.003.535.16-46 e às fls. 427/428 consta o ofício da Procuradoria do Município de São Paulo comunicando a instauração de Sindicância Especial de Improbidade Administrativa, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades em licitações relativas à iluminação de vias públicas do Município de São Paulo. Instada a se manifestar, a AJCE, às fls. 440/446, opinou pela irregularidade do Contrato Emergencial n. 22/SES/2009 e do Termo de Aditamento n. 01 e sugeriu a intimação da Contratada e da Origem.

A Origem apresentou manifestação às fls. 451/456 alegando que:

- com relação à não caracterização da situação emergencial, trata-se de contratação de serviços complexos e que a preparação do edital demandaria diversos estudos, fato este que justificaria a contratação emergencial.*
- ao que se refere à publicação extemporânea do instrumento contratual, à não discriminação do valor da garantia do contrato, à não comprovação do recolhimento da garantia na prorrogação do contrato e à Certidão Negativa de Débitos vencida, entendeu pela superação dos apontamentos, por não ter causado prejuízo efetivo aos cofres públicos.*

A Contratada, Alumini Engenharia S.A., apresentou manifestação às fls. 485/487, alegando que a contratação era uma necessidade emergencial do Município e que os serviços a serem prestados era tão somente com relação a manutenção da rede de iluminação pública já existente e que os demais vícios apontados poderiam ser considerados como formais.

A AJCE, às fls. 497/499, reiterou os termos do parecer anterior, no sentido da irregularidade do Contrato e do Termo de Aditamento. A PFM, às fls. 500/511, requereu o acolhimento do Contrato e do Termo Aditivo ou a aceitação dos efeitos jurídicos dos atos praticados.

Quanto ao mérito, a Secretaria Geral se posicionou inicialmente pela irregularidade do Contrato n. 22/SES/2009 e do Termo de Aditamento n. 01.

Após, em razão da edição da Resolução nº 10/23 desta Corte Contas, proferi despacho encaminhando os presentes autos para manifestação das áreas técnicas desta Corte a fim de verificar a incidência de eventual prescrição.

Nesse sentido, a AJCE (peças 23/24) concluiu que do último marco interruptivo, consubstanciado na intimação da parte ou responsável, em 01/07/2016 (fls. 105/106 da peça 15), decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso I, todos da Resolução 10/2023).

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 25), ciente de todo o processado, registrou que nada tem a opor quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e/ou de ressarcimento, exclusivamente no âmbito do controle externo, nos termos da Resolução nº 10/2023 e em conformidade com os entendimentos dos órgãos técnicos e especializados dessa E. Corte de Contas.

Ao final, a Secretaria Geral (peças 27/28), em linha com as manifestações precedentes, concluiu no sentido de que as pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição, nos termos dos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução nº 10/23.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento o contrato emergencial nº 22/SES/09 e o Termo de Aditamento nº 01, efetivados pela Secretaria Municipal de Serviços com o Consórcio SP Luz 1, constituído pelas empresas Alusa Engenharia e FM Rodrigues e Cia. Ltda., conforme descrição do preâmbulo.

A análise do ajuste em questão teve origem no v. acórdão proferido nos autos do TC nº 3.375/2009, que conheceu da Inspeção que identificou os contratos celebrados por emergência pela Secretaria Municipal de Serviços, determinando o julgamento individualizado de cada ajuste.

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

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

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

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

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

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

individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse 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**.

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

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

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

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

Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que:
*“(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como **questão prejudicial de mérito**, obsta o exame da questão de fundo da causa.*
*(...) Em outras palavras, **o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo**”. (Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).*

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

Nesse sentido, 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 para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

TC/003535/2016

Relator

João Antônio

Revisor

Roberto Braguim

Objeto: Análises - Contrato Emergencial nº 22/SES/09 e Termo de Aditamento nº 01 - Prestação de serviços técnicos especializados de manutenção para o sistema de iluminação pública do Município de São Paulo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Desde logo, em harmonia às balizas expostas no âmbito do TC nº 2.759/2006, de minha relatoria, as quais invoco nesta oportunidade, afasto a incidência da Resolução nº 10/2023, que ditou regras relacionadas ao Instituto da Prescrição na esfera do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas do País, a partir das Decisões do Supremo Tribunal Federal sumulando os temas 666, 897 e 899 de repercussão geral, e sobremaneira a Decisão pronunciada na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5509, em face da ausência de penalidades e de medidas de ressarcimento de prejuízos aos cofres públicos municipais.

No mérito, entendo que as publicações extemporâneas do Contrato e do Aditivo podem ser relevadas, posto que possuem preponderância formal, inclusive há farta jurisprudência desta E. Corte que assim entende.

A ressalva atinente à documentação de regularidade fiscal de uma das empresas consorciadas, no presente caso, também pode ser relevada, em vista do caráter emergencial do Ajuste, cujos serviços objeto foram executados e não houve prejuízo ao Erário.

A não discriminação da garantia no Ajuste e a sua complementação ao Aditivo podem ser relevadas, igualmente, posto que as mesmas foram apresentadas à época.

Por fim, entendo caracterizada a situação de emergência da contratação, nos moldes argumentados em parecer da Procuradoria da Fazenda Municipal, com destaque para o tamanho e complexidade do objeto da contratação, a par da urgência dos serviços necessários à manutenção da rede de iluminação pública municipal, considerando, ainda, a suspensão por esta E. Corte de Contas, da Concorrência 04/SES/07, de objeto similar ao presente.

Destarte, acolhendo as defesas apresentadas, julgo REGULARES, em caráter excepcional, o Contrato Emergencial nº 22/SES/09 e seu Termo de Aditamento nº 01, com determinação para que a Municipalidade adote cuidados mais rigorosos, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

TCM, 06 de agosto de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

ATHSC/RB.