ACO-UTR-251/2025

Processo - TC/003986/2002
Objeto - Recurso *ex officio* interposto em face da Decisão da Segunda Câmara de 28/07/2021 – Secretaria Municipal de Serviços (atual secretaria Municipal das Subprefeituras) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – Acompanhamento da execução contábil financeira do Contrato 12/SSO/2002 (TA 001/2003) – Prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo

62ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMSUB. ESTUDOS TÉCNICOS. CONCESSÃO. SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. 1. Decorridos mais de cinco anos do marco interruptivo, as pretensões ressarcitória e punitiva são fulminadas pelo instituto da prescrição. Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDO. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que considerar necessárias. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso *ex officio* porque à espécie se aplica o disposto no art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa, demandando o reexame necessário da matéria.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO, ambos com declarações de voto apresentadas, e EDUARDO TUMA, com voto proferido em separado, em reconhecer a consumação da prescrição quinquenal, reformando, assim a Decisão anterior para julgar extinto o feito nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023 – TCMSP.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator, das declarações de voto, do voto em separado e do presente Acórdão à Origem para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023 – TCMSP.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que afastou a incidência da prescrição e, no mérito, negou provimento ao recurso, por não haver nos autos elementos capazes de alterar a Decisão da Segunda Câmara recorrida, que deve ser mantida.

Vencido, em parte, o Conselheiro EDUARDO TUMA, que julgou parcialmente procedente o apelo, reafirmando a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros, mantendo o reconhecimento do caráter declaratório da irregularidade na execução contratual, exclusivamente para assegurar a eficácia do conteúdo orientador da Administração Pública, com enfoque pedagógico.

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

São Paulo, 19 de fevereiro 2025.

DOMINGOS DISSEI –	Presidente
RICARDO TORRES –	Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/smv

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 14/04/2025 15:16:51 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 16/04/2025 17:10:52 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 1) e-TCM nº 3.986/2002

Interessadas: Secretaria de Serviços e Obras – SSO (atual Secretaria Municipal de Serviços – SES) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Objeto: Recurso "Ex Officio" - Execução - Contrato nº 012/SSO/02 e Aditamento nº 01/03, - Prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo.
Valor: R$831.400,00 (oitocentos e trinta e um mil e quatrocentos reais)
Responsável: Alexandre Modonezi de Andrade.

Relator: **Conselheiro Roberto Braguim**

RELATÓRIO

Trata-se, nesta oportunidade, de julgamento de Recurso *"ex officio",* visando ao reexame necessário nos termos do artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno[1] desta Corte de Contas, posto que no âmbito da 345ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada em 28/07/2021,os Conselheiros que ela integravam, decidiram, à unanimidade, de conformidade com o Relatório e Voto do Relator Cons. Eduardo Tuma, julgar irregular[2] a Execução Contábil Financeira[3] do Contrato nº 012/SSO/2002 e do Aditamento nº 001/03, no período e nos valores analisados.

Decidiram, ainda, também à unanimidade, acolher os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista que

---

[1] "Art. 137 - Das decisões interlocutórias, das terminativas e dos acórdãos, cabem, conforme o caso, os seguintes recursos: (...) Parágrafo único - Das decisões terminativas proferidas por Câmara ou Juiz Singular, pela irregularidade ou ilegalidade de ato ou despesa executada, independentemente de menção expressa a recurso "ex officio", haverá reexame necessário pelo Tribunal Pleno, a ser processado segundo o rito estabelecido para o recurso ordinário.".

[2] Irregularidades: 1 - irregularidade dos empenhos relativos às medições de nº 5 e 6, que totalizam R$ 184.320,00 devido à sua extemporaneidade; 2 - impropriedade verificada nos prazos dos pagamentos, que não obedeceram, em regra, o fixado na cláusula 6.2 do Contrato, ou seja, de 30 dias, contados do adimplemento de cada parcela; e 3 - documentos disponibilizados pelo LIMPURB apenas relacionaram os nomes dos profissionais que teriam atuado na execução dos serviços previstos no Contrato n.º 012/SSO/02 e em seu Termo de Aditamento n.º 001. No entanto, não apresentaram seus currículos nem comprovaram a participação desses profissionais nas atividades ligadas ao Ajuste, ou mesmo que tivessem algum vínculo formal com a Contratada, não havendo, também, nos Relatórios apresentados, a identificação dos profissionais que atuaram em cada um deles.

[3] O Contrato, assim como o Termo de Aditamento, foram julgados regulares pelo Pleno deste Tribunal de Contas, consoante se depreende do Acórdão de fls. 232 dos autos.

as impropriedades não tiveram o condão de desvirtuar a execução contratual, com a execução e conclusão dos serviços há quase duas décadas, tratando-se de situação já consolidada, inexistindo nos autos indícios de prejuízos ao erário, dolo ou má-fé dos responsáveis.

Devidamente intimados a Pasta, a Contratada e o Responsável deixaram transcorrer "in albis" o prazo para recorrer da Decisão.

Na devida instrução, a SCE opinou pelo conhecimento do Recurso "Ex Officio", porém pela manutenção dos apontamentos que fundamentaram a Decisão guerreada.

A Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento do Recurso "Ex Officio" e pelo seu improvimento.

Na sequência, a PFM propugnou pelo provimento do reclamo em exame e a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento do Recurso "Ex Officio", mantendo-se a Decisão inaugural incólume, em função das infringências constatadas pelos Órgãos desta Corte, igualmente firmadas no Acórdão guerreado.

Por fim, AJ e SG manifestaram-se pela não incidência da prescrição nos presentes autos em função do conteúdo exclusivamente declaratório do Acórdão.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, em harmonia ao apurado pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, dou por afastada a incidência da prescrição nos presentes autos, em função do conteúdo exclusivamente declaratório do Acórdão guerreado.

Desta forma, conheço do Recurso "*Ex Officio*" porque à espécie se aplica o disposto no artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa, demandando o reexame necessário da matéria. No mérito, porém, NEGO-LHE PROVIMENTO, por não haver nos autos elementos capazes de alterar a Decisão, que deve, assim, ser mantida.

É o voto.

TCM, 03 de fevereiro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.02.03 10:08:30 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

ATHSC/RB.

Processo: **TC/3986/2002**
Origem: Secretaria Municipal de Serviços (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)
Objeto: Recurso “ex officio” – Acompanhamento da execução contábil financeira do Contrato 12/SSO/2002 (TA 001/2003) – Prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênia para divergir.

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

3. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

4. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

5. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal.

6. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

> Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

7. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, *caput*, da Resolução nº 10/2023.

8. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, considerando a data entre o penúltimo marco interruptivo – Relatório produzido pela área técnica após a manifestação da Origem, em 17.12.2007 – e o último marco interruptivo, a saber, a decisão condenatória recorrível de 28.07.2021.

9. Verificada a prescrição, deve ser extinto o presente feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/366/2011, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

10. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, em seus arts. 11 e 12.[1]

11. No caso concreto, há de se considerar o tempo transcorrido entre os atos da Administração e o pronunciamento desta Corte, período no qual houve, até mesmo, alterações na legislação que rege a matéria de contratações públicas.

[1] Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.
Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

12. Assim, não se vislumbra necessidade de pronunciamento desta Corte no sentido de reorientar a atuação da Administração.

13. Por oportuno, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897, do STF, de repercussão geral - ou criminais.

14. Ante o exposto, **conheço do Recurso "ex officio" para, de ofício, reconhecer a consumação da prescrição quinquenal, reformando, assim o acórdão anterior e julgando EXTINTO o feito nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP nº 10/2023.**

DETERMINO, ainda, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 20/03/2025 09:35:06 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 3986/2002
DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar a eventual incidência prescricional nos autos do processo em tela.

A Decisão Singular, ora recorrida, foi prolatada antes da edição da Resolução nº 10/2023, de 12/06/2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Porém, verifico dos autos que do último marco interruptivo decorreram-se 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.

O **art. 487, II do Código de Processo Civil** prevê a **resolução de mérito** no caso de o juiz decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de prescrição.

Logo, em razão do tempo transcorrido, com a prescrição declarada, o conteúdo fático não mais deve ser objeto de valoração por esta Egrégia Corte.

Assim o **Tribunal de Contas da União** vem se posicionando, conforme jurisprudência.

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).

Nestes termos, também o **Acórdão nº 727/2023 – TCU** – 1ª Câmara. Processo nº TC 032.185/2013-8. Embargos de Declaração. Data da Sessão: 7/2/2023:

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos (...); 9.2. **declarar, de ofício**, com fundamento nos artigos 8 e 10 da Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022, **a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória**, bem como **tornar insubsistente o Acórdão 3538/2019 - 1ª Câmara e as deliberações que o sucederam**, em relação a esses responsáveis; 9.3. dar ciência dessa deliberação ao embargante e aos demais responsáveis Ubiratan de Lara e Helena Gid Abage; 9.4. **arquivar os autos.***

O **Ministro Gilmar Mendes** esclarece que **a prescrição atinge diretamente a ação** e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado, ou seja, **fazendo perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração** de eventual prejuízo. (STF. Recurso Extraordinário 636.886. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 20 de abril de 2020, p. 29-40).

Observo que, em sede de primeiro julgamento, este Plenário tem pacificado o entendimento de que o feito deve ser extinto com a declaração da prescrição.

Em julgamentos recursais, a decisão já proferida assume caráter instrumental como função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, como assim ficou decidido, por maioria, nos termos do Acórdão proferido nos autos do **TC nº 6372/2016.**

Considerando, então, que a função precípua do instituto da prescrição é garantir segurança jurídica e evitar que situações há muito consolidadas gerem incertezas em razão do decurso do tempo, **RECONHEÇO** a **incidência da prescrição**, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** os feitos **com julgamento de mérito** e determino seu correspondente arquivamento, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.

Determino, também, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem, como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do artigo 13 da Resolução citada.

JOÃO ANTÔNIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 13/03/2025 13:19:50 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

62ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 04 a 19/02/2025

RELATOR CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE ROBERTO BRAGUIM
REVISOR CONSELHEIRO CORREGEDOR RICARDO TORRES

1)TC 3.986/2002 - - Recurso "ex officio" interposto em face da Decisão de 2ª Câmara de 28/7/2021 - Secretaria Municipal de Serviços (atual secretaria Municipal das Subprefeituras) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - Acompanhamento da execução contábil financeira do Contrato 12/SSO/2002 (TA 001/2003) - Prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo (FCCF)

VOTO EM SEPARADO

Cuidam os autos nessa fase processual de análise de Recurso "ex officio" interposto em face da Decisão de 2ª Câmara de 28/7/2021 sobre o Acompanhamento da execução contábil financeira do Contrato 12/SSO/2002 (TA 001/2003), que teve por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo (FCCF), firmado pela Secretaria Municipal de Serviços (atual secretaria Municipal das Subprefeituras) e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

A SCE e a AJ manifestaram-se pelo conhecimento do Recurso e pela manutenção dos apontamentos que fundamentaram a Decisão guerreada.

A PFM propugnou pelo provimento do reclamo em exame.

A Secretaria Geral, acompanhando os órgãos técnicos, opinou pelo conhecimento do Recurso "ex officio", mantendo-se a Decisão por seus próprios fundamentos.

Instados a se manifestarem especificamente sobre a incidência de prescrição no âmbito deste Tribunal, a AJ e a SG, em derradeira manifestação, opinaram pela sua não incidência em função do conteúdo exclusivamente declaratório do v. Acórdão,

entendimento esse que orientou o voto do Relator, e razão da divergência que ora apresento nos seguintes termos.

I. HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ensina a Professora Maria Helena Diniz que a prescrição é um **fato jurídico *stricto sensu***, independente de vontade humana:

> "Fato jurídico stricto sensu é o acontecimento independente da vontade humana que produz efeitos jurídicos, criando, modificando ou extinguindo direitos. Dentre os fatos jurídicos stricto sensu sobreleva em importância o decurso do tempo, principalmente no que concerne à prescrição e à decadência, dada a enorme influência que exercem nas relações jurídicas, no que diz respeito à aquisição e à extinção dos direitos."[1]

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]

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."[3]

No tema da prescrição das pretensões do 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.*" [4] Todavia, observava Jacoby Fernandes que a temática da prescrição deveria

---

[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] 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.

[4] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620

idealmente estar prevista em Lei, entretanto, sem legislação, deve ser aplicado o instituto por analogia:

> "À primeira vista, seria necessária legislação especifica para regular o tema. O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente entre normas de Direito Público, dentre estas, as de direito administrativo (...)"[5]

Historicamente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era firme no sentido de que não se aplicava o instituto da prescrição nas pretensões ressarcitória de suas tomadas de contas especial, em razão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

> "A prescrição qüinqüenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão." (Acórdão 49/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade)
>
> "Não se aplica a prescrição da ação disciplinar com base no art. 142 da Lei 8.112/1990 no âmbito de tomada de contas especial, pois são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário." (Acórdão 1865/2009-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA; ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pena disciplinar | SUBTEMA: Prescrição)

Este posicionamento, inclusive já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal na época:

> "AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. **O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário.** 2. Agravo regimental desprovido". (RE 578.428, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011, grifo nosso)

Não obstante este entendimento, interessante pontuar que o TCU no art. 6º, inciso II, da instrução Normativa TCU º 71/2012, dispôs que ficava dispensada a instauração da tomada de contas especial na hipótese houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

---

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

Quanto à prescrição das pretensões de natureza sancionatórias, como a de multa, o Tribunal de Contas da União aplicava por analogia as disposições da prescrição decenal do Código Civil.

> "A prescrição para aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCU regula-se pelo prazo vintenário do antigo código civil ou decenário, para o vigente, contada somente após a sua constituição, ou seja, após a publicação do acórdão condenatório, e não desde o fato gerador." (Acórdão 771/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)
>
> "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)

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 especifica:

> "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)

Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos dos temas 666[6], 897[7], 899[8] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

---

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

O §5º, do art. 37, da Constituição Federal prevê que "*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário,* ***ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento***." (grifos nossos)

No tema 666 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, não obstante não ter entrado no mérito de ações do Tribunais de Contas, discutiu o alcance da última disposição da norma constitucional citada acima. O relator do caso, o Emérito Ministro Teori Zavascki, entendeu em seu voto vencedor que:

> "Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que 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.)

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

Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897 em que foi firmado após debate do plenário a tese do voto divergente vencedor do Ministro Edson Fachin de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. O debate do Plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato improbo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato improbo é prescritível. Entretanto, no contexto da Jurisdição dos Tribunais de Contas, o importante que foi definido novamente o limite das ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira trecho do voto 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 ressarci-lo." (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. Voto Ministro Edson Fachin, p. 08; p. 44 do Acórdão, grifos nosso)

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 a 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.)

Antes do julgamento do tema 899 em 24/06/2020 o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não aplicava a suas pretensões ressarcitórias:

> "O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado." (Acórdão 2469/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade.)

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

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 cômputos." (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020. Voto Ministro Gilmar Mendes, p.25; p. 53 do Acórdão. Grifos nossos.)

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

Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[9], com efeito *erga omnes,* que determinou que a

[9] 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,

prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seria regida observando o disposto no paradigma da Lei Federal nº 9.873/99 por analogia.

Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode se verificar dos precedentes colacionados abaixo:

> "**Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia**. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada." (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017, grifos nossos).
>
> "(...) **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (...) (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020. Grifos nossos)
>
> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO**. I – A prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999.** II – A aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de 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)

Inclusive no que tangia a aplicação das causas interruptivas da mesma Lei Federal:

---

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)

> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos**. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36067 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 28-10-2019 PUBLIC 29-10-2019, grifos nossos)

Na ADI º5.509, 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)

Perante esta consolidação do 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.

Subsequentemente a normatização do TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou nota em 24/04/2023 conjuntamente com o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), recomendando

que os demais Tribunais de Contas também normatizassem a questão da prescrição e decadência.

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 Resolução nº 10/2023 que disciplina o instituto da prescrição nesta Corte.

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."

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

Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dado a natureza de matéria de ordem pública da prescrição, exceto os que já estão transitados em julgado (regra do art. 17 da Resolução TCMSP nº 10/2023), de acordo com o que já firmou a jurisprudência do TCU:

> "O fato de o responsável ter suscitado a ocorrência de prescrição apenas em sede de embargos de declaração não impede o TCU de examiná-la, uma vez que, por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição deve ser aferida em todos os processos em tramitação no TCU, à exceção daqueles já remetidos aos órgãos ou entidades competentes para cobrança judicial (art. 10 da Resolução TCU 344/2022) ou para os quais já tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação da mencionada resolução (art. 18)." (Acórdão 23/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

Complementarmente, por ser, reitera-se, matéria de ordem pública, o TCU também já se posicionou que a matéria da prescrição pode ser revista de ofício até em casos em que já houve decisão a negando anterior a entrada da resolução normativa:

> "A ocorrência de prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória do TCU, matéria de ordem pública, pode ser revista de ofício em sede de embargos de declaração, mesmo

> que já tenha sido devidamente enfrentada na decisão recorrida, se esta foi proferida anteriormente à edição da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou a matéria no âmbito do Tribunal." (Acórdão 727/2023-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Revisão de ofício | SUBTEMA: Matéria de ordem pública.)
>
> "A aprovação da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, constitui fato superveniente que autoriza o exame de ofício da incidência da prescrição em sede de embargos de declaração, mesmo que essa questão já tenha sido expressamente analisada, sob a égide do entendimento anterior à resolução, na decisão embargada, por se tratar de matéria de ordem pública."(Acórdão 2971/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência)

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

II. Do Reconhecimento da Aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente caso.

Inicialmente, afasto, com o devido respeito e acatamento, a afirmação do parecer da Secretaria Geral e Assessoria Jurídica no sentido de que as regras da Resolução nº 10, de 2023, não se aplicam ao presente caso pelo único fato de a Decisão recorrida não possuir conteúdo punitivo ou ressarcitório, limitando-se a declarar a irregularidade da execução do contrato, considerando as particularidades do caso concreto.

Em meu entender, ainda que a Decisão recorrida não detenha claro comando punitivo ou ressarcitório, a natureza de um processo de Acompanhamento de Execução Contratual, por si só, arrasta consigo um viés declaratório-condenatório, de forma a atrair a incidência da Resolução 10/2023, considerando as possíveis externalidades negativas decorrentes do conteúdo declaratório de uma execução contratual irregular.

Nesse sentido, não se pode olvidar que o julgamento de irregularidade da execução contratual demonstra indubitável repercussão negativa na esfera jurídica dos indicados como responsáveis, por carregar conteúdo de reprovação a respeito dos atos praticados, com eventuais desdobramentos possíveis para além da determinação exarada à Origem com o viés pedagógico.

No caso concreto, nota-se que entre a segunda manifestação da Auditoria após manifestação da Origem, ocorrida em 03/04/2007 (fls. 2320/2321, peça 18), e o julgamento original ocorrido em 28.07.2021 (peça 23), decorreram mais de 5 anos.

Nesse contexto, entendo como boa prática, em processos dessa natureza, a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, que, no presente caso concreto, leva ao reconhecimento da prescrição.

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

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

No que se refere a prescrição em fase recursal o plenário do TCU vem consolidando sua jurisprudência no sentido de que a mera existência de uma decisão proferida pela Corte em 1ª instância não é suficiente, por si só, para satisfazer o critério de relevância e afastar os efeitos extintivos da prescrição. Nessa linha, confira-se trecho do dispositivo do Acórdão 1347/2024 do TCU relatado pelo ministro Augusto Nardes, acolhido pelo Plenário na sessão de 10 de julho deste ano de 2024:

> "8. Assim, acolho os pareceres nos autos para reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, **considerar insubsistente o Acórdão 7364/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o presente processo, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022**. (...) Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão cuja minuta submeto à deliberação deste colegiado." (Acórdão 1347/2024 – PLENÁRIO/ Relator AUGUSTO NARDES/ Processo 028.345/2020-7/ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão 10/07/2024)

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

A exemplo da interpretação do critério de relevância na prática, cito a decisão acordada unanimemente por este Plenário, no TC nº 002314/2008 no qual decidiu-se o seguinte:

> "Todavia, embora se trate de recursos em face de Decisão do julgamento da análise formal do ajuste, sem determinação de penalidade ou de ressarcimento, considerando que o contrato objeto do julgamento foi firmado em 2008, portanto há cerca de 16 anos, e que, compulsando os autos do TC/002470/2008, que cuida do acompanhamento de sua execução, ainda não julgado, verifica-se já conter manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral no sentido da prescrição de eventuais pretensões punitiva e indenizatória e, também, que o então Subprefeito indicado como responsável, Sr. Marcelo Bruni, já é falecido, voto, excepcionalmente, pela extinção deste processo".(TC nº 002314/2008; Relator Conselheiro Domingos Dissei; Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de setembro de 2024.)

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

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

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

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

Na dimensão voltada para a Administração Pública, na qual o objetivo não é punir ou exigir reparações financeiras, mas sim orientar a boa governança, a prescrição não deve

obstar a expedição de recomendações que visem corrigir procedimentos ou prevenir novos desvios. Isso porque tais orientações são instrumentos fundamentais para a preservação do interesse público.

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

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

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

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

Inclusive, também se dará nos termos propostos em precedentes deste Plenário, como por exemplo o TC nº 2.865/2013 no qual foi acolhida a incidência da prescrição nos autos em fase recursal, contudo o feito não foi extinto como um todo sendo, nos termos do art. 13, determinado o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais. Confira:

> **"ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos trabalhos realizados e em reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, deixando de apreciar, por maioria, por via de consequência, o mérito dos fatos analisados no presente.

> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, bem como, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos." (TC nº 2.863/2013; Relator Conselheiro João Antonio; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial.)

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

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

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

> "Como é sabido, a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, a uma dimensão específica do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito. Bem por isso, a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado."[10]

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

[10] 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.

Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila 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]

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

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

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[12]

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

> "**30. Nesse sentido, ainda que tenha proposto o arquivamento deste processo pela ocorrência da prescrição, entendo que deve ser proposta ciência ao Instituto Estatual do Ambiente (Inea-RJ) acerca da alteração do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea.**
>
> (...)
>
> 33. Portanto, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, proponho dar ciência ao Inea acerca da alteração irregular do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea por meio do 1º Aditivo, de

[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.

> 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)

Por fim, consigno que este Plenário pacificou o entendimento exarado neste voto durante o julgamento do TC nº 366/2011, na 3.335ª Sessão Ordinária:

> "**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ex officio, por regimental.
>
> **ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em aplicar a Resolução 10/2023 para reconhecer a prescrição intercorrente e julgar extinto o presente feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros.
>
> **ACORDAM**, por maioria, consoante voto de desempate do Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, em preservar o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto do Relator, de encaminhamento, à Origem, de cópia do relatório, votos e deste Acórdão, para adoção das medidas que julgar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
>
> O voto de desempate contou com a anuência dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e DOMINGOS DISSEI – Revisor, que declarou sua adesão. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que negou provimento ao recurso ex officio, mantendo inalterada a decisão original, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
>
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos." (peça 56, TC nº 366/2011).

Consoante o exposto, conheço do recurso *ex officio* para **JULGÁ-LO PARCIALMENTE PROCEDENTE**, determinando a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente feito, com o reconhecimento da prescrição quinquenal. Com efeito, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, reafirmando a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros, com a subsequente **EXTINÇÃO DO FEITO COM RELAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS E DEMAIS ENVOLVIDOS.**

Por fim**, mantém-se o reconhecimento do caráter declaratório da irregularidade na execução contratual**, exclusivamente para assegurar a eficácia do conteúdo orientador da Administração Pública, com enfoque pedagógico.

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

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 14/03/2025
08:57:33 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 3.986/2002

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTÁBIL E FINANCEIRA. TERMO ADITIVO. SES. Serviços para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

345ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a execução contábil financeira do Contrato 012/SSO/2002 e do Aditamento 001/03, no período e valores analisados.

DECIDEM, à unanimidade, acolher os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista que as impropriedades não tiveram o condão de desvirtuar a execução contratual, com a execução e conclusão dos serviços há quase duas décadas, tratando-se de situação já consolidada, inexistindo nos autos indícios de prejuízos ao erário, dolo ou má-fé dos responsáveis.

DECIDEM, à unanimidade, determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

Participou do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de julho de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente da análise da execução do Contrato nº 012/SSO/02, formalizado entre a Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, através da atual Secretaria Municipal de Serviços – SES, e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, e Aditamento nº001/03 para a "Prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo" no valor de R$831.400,00 (oitocentos e trinta e um mil e quatrocentos reais).

De inicio cumpre informar que o Contrato, assim como o Termo de Aditamento, foram julgados regulares pelo pleno consoante se depreende do acórdão de fls. 232 dos autos.

Foi determinada então expedição de Oficio a Origem para que comprovasse a este Tribunal os serviços prestados por meio do Contrato n° 12/SSO/02 para o desenvolvimento de estudos, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana, trazendo aos autos os elementos comprobatórios relativos aos resultados da execução dos serviços, bem como a relação dos componentes da equipe técnica de cada etapa do projeto e o pessoal alocado para a elaboração dos trabalhos, demonstrando a função/cargo das pessoas envolvidas no objeto do referido ajuste.

A Auditoria apontou ressalvas em seus relatórios de fis. 56 1-565, 577, 577 v°, 2302- 2307, 2308, 2308 v°, 2320, 2320 v°.

*"**9.1-** Concluímos, adstritos à área de nossa competência, no aspecto contábil e orçamentário da execução do Contrato nº 012/SSO/02, e pela irregularidade dos empenhos relativos às medições de nº 5 e 6, que totalizam R$ 184.320,00*[cento e oitenta e quatro mil trezentos e vinte reais] *devido à sua extemporaneidade, o que contraria o disposto no art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 23.639/07 (item 6)."* (fl. 564).

***"9.3-** Manifestamo-nos, ainda, pela impropriedade verificada nos prazos dos pagamentos, que não obedeceram, em regra, o fixado na cláusula 6.2 do Contrato, ou seja, de 30 dias, contados do adimplemento de cada parcela (item 6)."* (fl. 565).

***"3.2-** Os documentos disponibilizados pelo LIMPURB apenas relacionaram os nomes dos profissionais que teriam atuado na execução dos serviços previstos no Contrato n.º 012/SSO/02 e em seu Termo de Aditamento n.º 001. No entanto, não apresentaram seus currículos nem comprovaram a participação desses profissionais nas atividades ligadas ao ajuste, ou mesmo que*

tivessem algum vínculo formal com a Contratada, não havendo, também, nos Relatórios apresentados, a identificação dos profissionais que atuaram em cada um deles." (fl. 2307).

A equipe técnica da Coordenadoria VI ao proceder à análise relativa aos esclarecimentos apresentados pela Origem reiterou, integralmente, o quanto assinalado nos subitens 9.1, **posto que as respostas estampadas** *"não tiveram o condão de justificar ou esclarecer quaisquer das irregularidades atrás indicadas".* (fls. 2378)

A especializada apurou que os documentos[1] eram afetos a pedidos de reserva e empenho vinculados ao montante total das despesas a serem realizadas no ano de 2003, sendo certo que a efetivação da reserva nº 4196 e o empenho nº 3845 no SEO ocorreram somente no dia 04.02.03[2]. E mais, o sistema de Execução Orçamentária estava operante já no dia 17.01.03, conforme fls. 2373, do extrato de dotação orçamentária de 2003, evidenciando-se a extemporaneidade da emissão do empenho nº 3845 e realizada somente 18 dias depois.

Salientaram que os números de identificação da reserva e do empenho foram gerados nesse momento, quer dizer, no momento da inserção no sistema de execução orçamentária em 04.02.03, sublinhando rasuras quando da emissão 25(vinte e cinco) dias antes da data da inserção no SEO.

Apontaram também, que "*no mês seguinte, (06.03.03), houve cancelamento da reserva nº 3845[3] e imediata re-emissão sob o nº 10787[4] emitida no mesmo dia, nota de empenho nº 12236[5] em substituição a de nº 3845 e o valor mantido nas reservas, destacando que constou no extrato de cancelamento de empenho nº 1531 (fls. 2375) como motivo a alteração de espécie. Desse modo, ficou configurada a extemporaneidade da emissão do empenho nº 3845, acusando, de conseguinte a infringência ao art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/07."*

Ainda, restou comprovada, a irregularidade, no tocante aos prazos de pagamento, posto que *"não obedeceram o quanto fixado na cláusula 6.2 do contrato, isto é, 30 dias contados do adimplemento de cada parcela, conforme coluna (g) da planilha (fls. 2348-2349)".*

Assim, as irregularidades apontadas pela Auditoria não foram esclarecidas a contento, uma vez que, segundo a especializada:

"1) Está evidenciada a extemporaneidade do

[1] (fls. 764 e 767)
[2] consoante extratos de fls. 2371 e 2372.
[3] (fls. 765)
[4] (fls. 766),
[5] (fls. 768)

Empenho nº 3.845, uma vez que o mesmo poderia, sim, ter sido efetuado em 17/01/2003, o que ocorreu, todavia, somente em 04/02/2003.

2) A cláusula 6.2 do Contrato em análise foi descumprida, uma vez o prazo para pagamento de cada parcela, previsto no mesmo dispositivo, ou seja, "30 (trinta) dias contados do adimplemento", não foi observado em nenhum dos pagamentos efetuados pela Origem.

3) A Origem não exigiu, quando da assinatura do Contrato e emissão da respectiva Ordem de Serviços, a devida relação discriminando os técnicos envolvidos na execução dos mesmos, assim como suas respectivas qualificações, e assinaturas de responsáveis, providências estas que garantiriam a qualidade dos serviços contratados, possibilitando a responsabilização dos executores em caso de eventuais vícios ou defeitos."

Instada a manifestar-se, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou todas as conclusões da Especializada. (fls. 376/378)

A Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou que *"as irregularidades estamparam natureza meramente formal, passíveis, pois de relevação"* enfatizando *"a ausência de registro de ato indevido de quem quer que seja ou de prejuízo ao erário, já que restou afirmado que o serviço foi efetivamente prestado."* Assim requereu a Procuradoria da Fazenda Municipal, outra vez, fossem as falhas formais anotadas relevadas com o reconhecimento da regularidade da execução do ajuste e seu termo aditivo.

A Secretaria Geral manifestou-se as fls. 2396/2401 da seguinte forma:

"É de se sublinhar que a AMLURB, frise-se, objeto desse ajuste, consoante itens 3.1 e 3.2 formulados por essa Fundação (fls. 1585/1621) seria a responsável pelo gerenciamento da concessão tangente aos serviços divisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo. Todavia, não teve ainda o seu processo de instalação concluído, podendo, pois causar falhas no acompanhamento dos ajustes pela não constituição da entidade designada, qual seja, ente autárquico designado para essa finalidade, em que pese já restar aprovado o Decreto nº 45.294, de 17.09.2004 nos termos do art. 194, § único da Lei 13.478/02, consoante manifestação desta Secretaria Geral no TC 722604-20.

Cuida ressaltar, que enquanto a AMLURB não for implementada, não poderá custear os serviços de limpeza urbana, de acordo com os itens arrolados no art. 2º do Decreto nº 43.271, de 26.05.2003.

De se ver, que o Fundo Municipal de Limpeza Urbana foi instituído pelo art. 79 da Lei Municipal nº 13.478, de 30.12.03 e regulamentado pelo decreto atrás mencionado.

A gestão desse Fundo, reitere-se, compete à AMLURB de acordo com o seu art. 7º por meio da Diretoria Colegiada, bem como a ela caberá decidir sobre a alocação dos recursos do Fundo Municipal de Limpeza

Urbana (art. 2º) do referido Decreto.

Diante de todo o quadro traçado, é de se indagar o prejuízo ao erário público em haver celebrado tal contrato com o fito de implementar um novo sistema, preparando novo cenário regulatório, sendo certo que a implantação gradual desse ente autárquico resolver-se-ía com o Decreto de regulamentação, iniciando-se a instalação, de conseguinte de AMLURB com acesso ao Fundo Municipal de Limpeza Urbana.

Nessa senda, importante sobressair, em que pese as irregularidades atrás estampadas, o contrato em apreço já foi cumprido, o preço pago, frisando-se, outrossim que sequer foi ainda implementada a AMLURB."

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, cuida o presente da análise da execução contábil financeira do Contrato nº 012/SSO/02, formalizado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, através da atual Secretaria Municipal de Serviços, e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, para a *"prestação de serviços técnicos profissionais especializados para o desenvolvimento de estudos de alternativa de modelos institucionais, técnicos e interfaces com aspectos sociais e ambientais, objetivando a concessão de serviços de limpeza urbana no Município de São Paulo"*, no valor de R$ 831.400,00 (oitocentos e trinta e um mil e quatrocentos reais).

De inicio, cumpre informar que o Contrato, assim como o Termo de Aditamento, foram julgados regulares pelo Pleno deste Tribunal de Contas, consoante se depreende do Acórdão de fls. 232 dos autos.

Foi então determinada expedição de Ofício a Origem para que comprovasse a este Tribunal os serviços prestados por meio do Contrato n° 12/SSO/02 trazendo aos autos os elementos comprobatórios relativos aos resultados da execução dos serviços, bem como a relação dos componentes da equipe técnica de cada etapa do projeto e o pessoal alocado para a elaboração dos trabalhos, demonstrando a função/cargo das pessoas envolvidas no objeto do referido ajuste.

Ao analisar os documentos apresentados pela Origem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que permaneceram pendentes de justificativa os seguintes pontos[6]:

*"**1 -** Concluímos, adstritos à área de nossa competência, no aspecto contábil e orçamentário da execução do Contrato nº 012/SSO/02, pela irregularidade dos empenhos relativos às medições de nº 5 e 6, que totalizam R$*

[6] (fl. 2307).

184.320,00 [cento e oitenta e quatro mil trezentos e vinte reais] *devido à sua extemporaneidade, o que contraria o disposto no art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 23.639/07 (item 6)."* (fl. 564).

***"2 -** Manifestamo-nos, ainda, pela impropriedade verificada nos prazos dos pagamentos, que não obedeceram, em regra, o fixado na cláusula 6.2 do Contrato, ou seja, de 30 dias, contados do adimplemento de cada parcela (item 6)."* (fl. 565).

***"3 -** Os documentos disponibilizados pelo LIMPURB apenas relacionaram os nomes dos profissionais que teriam atuado na execução dos serviços previstos no Contrato n.º 012/SSO/02 e em seu Termo de Aditamento n.º 001. No entanto, não apresentaram seus currículos nem comprovaram a participação desses profissionais nas atividades ligadas ao ajuste, ou mesmo que tivessem algum vínculo formal com a Contratada, não havendo, também, nos Relatórios apresentados, a identificação dos profissionais que atuaram em cada um deles."* (fls. 2307).

Neste sentido, em suas manifestações, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam a Auditoria e destacaram que, em que pese as irregularidades apontadas, o ajuste em apreço já foi cumprido e o preço pago, frisando, outrossim, que à época do ajuste a AMLURB sequer havia sido implementada.

A extemporaneidade do empenho das 5ª e 6ª medições e a inobservância do prazo de pagamento fixado na cláusula 6.2 do Contrato (30 dias contados do adimplemento de cada parcela) não foram refutadas e são incontroversas, implicando na irregularidade da execução, que deveria ter observado à risca a legislação (artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 23.639/07) e os termos contratuais.

Da mesma forma, a ausência de comprovação da atuação dos profissionais nas atividades ligadas ao ajuste ou mesmo de vínculo formal com a Contratada não restou superada, tratando-se de constatação de natureza fática que comprova o não cumprimento do que foi determinado anteriormente nos autos, incluindo a apresentação da relação dos componentes da equipe técnica de cada etapa do projeto e o pessoal alocado para a elaboração dos trabalhos, com a demonstração clara e precisa da função/cargo das pessoas envolvidas no objeto do referido ajuste.

Como se nota, a análise contábil financeira do avençado apurou impropriedades que, embora mantidas, não tiveram o condão de prejudicar o cumprimento do avençado, mormente se considerado o lapso temporal de quase vinte anos desde a execução do ajuste.

Face ao exposto, e com amparo nas conclusões da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, bem como, Secretaria Geral

deste Tribunal de Contas, cujos fundamentos adoto como razões de decidir **JULGO IRREGULAR a execução contábil financeira do Contrato nº 012/SSO/02 e do Aditamento nº001/03, no período e valores analisados.**

Entretanto, considerando que as impropriedades não tiveram o condão de desvirtuar a execução contratual, com a execução e conclusão dos serviços há quase duas décadas, tratando-se de situação já consolidada, inexistindo nos autos indícios de prejuízos ao Erário, dolo ou má-fé dos responsáveis, **ACOLHO OS EFEITOS FINANCEIROS** produzidos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.