ACO-UTR-768/2025

Processo	-	TC/004685/2018
Contratante	-	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb (atual Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula)
Contratada	-	Sustentare Saneamento S.A.
Contrato	-	13/Amlurb/2018 R$ 75.807.639,24
Objeto	-	Contratação emergencial para a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública – Lote VI

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONTRATO. EMERGÊNCIA. SP REGULA. SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Art. 2º, art. 5º, II, e art. 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. O reconhecimento da prescrição não obsta a emissão de recomendações de natureza pedagógica ou preventiva com vistas ao aprimoramento da gestão pública. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, julgando extinto o presente feito com julgamento de mérito e determinando seu correspondente arquivamento, nos termos do art. 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 mesma norma.

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

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

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 18/11/2025 16:16:06 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 24/11/2025 17:17:25 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 4685/2018

Interessado: Amlurb - Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, Sustentare Saneamento S/A, Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, Secretaria Municipal Das Subprefeituras, Autoridade Municipal de Limpeza Urbana e Sustentare Saneamento S.A.

Responsáveis: Edson Tomaz de Lima Filho - Presidente da Amlurb; Evaldo Azevedo - Diretor Gestão Serviços Amlurb; Cintia Fabiano da Silva Cavaleri - Chefe da Assessoria Jurídica Substituta

Objeto: Análise do Contrato n. 13/AMLURB/2018, fundado no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, firmado entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e a empresa Sustentare Saneamento S.A., objetivando a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública correspondente ao Lote VI no município de São Paulo pelo período de 180 (cento e oitenta) dias.

ANÁLISE - Contrato n. 13/AMLURB/2018, prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública correspondente ao Lote VI no município de São Paulo pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, fundado no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93. RECONHECE a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023.

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam da Análise do Contrato n. 13/AMLURB/2018, fundado no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, firmado entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e a empresa Sustentare Saneamento S.A., objetivando a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública correspondente ao Lote VI no município de São Paulo pelo período de 180 (cento e oitenta) dias.

Por economia processual, transcrevo a seguir o relatório da Secretaria Geral elaborado à peça 53 dos autos:

A área de Auditoria desta Corte, após a análise do Contrato concluiu pelas seguintes irregularidades:

(...)

A SFC, às fls. 39/50, após a análise do Contrato concluiu pelas seguintes irregularidades: Campo C.16 – Conclusão Com base nas análises efetuadas, concluímos que o Termo de Contrato nº 13/AMLURB/2018 apresenta as seguintes impropriedades/infringências:

C.14.1 - Não consta do processo SEI a planilha de quantitativos discriminados por prefeituras regionais para cada item de serviço que compõe o serviço emergencial, em afronta ao art. 6º, IX, "f" da LF nº 8.666/93;

C.14.3 – subitem a - A contratação emergencial em apreço decorre, mais uma vez, de "emergência fabricada". Entretanto, por tratar-se de serviço essencial que não pode sofrer solução de continuidade, entendemos justificada a contratação, sem prejuízo de remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 59 do mesmo Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 03/2002 - TCM), para apuração de eventual ato de improbidade administrativa, conforme LF nº 8.429/1992, diante da presença de fortes elementos dessa prática, bem como de expedição de determinação ao órgão de controle interno (CGM) para que instaure procedimento de tomada de contas junto à Amlurb, com intuito de identificar responsáveis, individualizar condutas e quantificar eventual dano ao erário, nos termos dos arts. 79 e 80 do Regimento Interno do TCM/SP. Ademais, buscando evitar que novas contratações diretas ocorram, entendemos prudente seja assinado prazo para que a Amlurb adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, IX da Constituição Federal;

C.14.3 – subitem b - Não resta justificada a escolha do contratado, em afronta ao inciso II do parágrafo único do art. 26 da LF nº 8.666/93;

C.14.5 - A falta de justificativa para as variações nos custos unitários entre os contratos emergenciais vigentes, bem como a adoção de BDI´s diferentes afeta a comprovação da vantajosidade da contratação e infringe o inciso III do parágrafo único do art. 26 da LF nº 8.666/93;

C.14.13 –Constatatamos a ausência do "Plano de Trabalho", parte integrante do contrato, no Processo Sei n. 8310.2018/0000716-4 e concluímos que o contrato não estabelece com clareza e precisão as condições para a sua execução e não prevê todas as cláusulas necessárias, em desacordo, especialmente, com o art. 54, §1º. E § 2º c/c art.. 55, incisos III, IV, VII e XI da LF nº 8.666/93;

C.14.15 - Não constam do processo administrativo documentos aptos a comprovar a prestação da garantia conforme exigida pelo Contrato nº 13/2018, em infringência ao art. 56 de LF nº 8.666/93;

C.14.16 - A cláusula 17.4 do contrato, que estabelece prazo mínimo de 90 (noventa) dias de duração da contratação, contados do dia do recebimento da Ordem de Início, desconsiderando a obrigatoriedade de manutenção da contratação de emergência apenas enquanto perdura a situação emergencial, em infringência ao art. 24, IV da LF nº 8.666/93.

O Nobre Conselheiro Relator, às fls. 51, determinou a expedição de ofício à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e para a contratada Sustentare Saneamento S/A, para conhecimento e manifestação.

A Sustentare Saneamento S.A, às fls. 61/103 e a Amlurb, às fls. 111/145 e 147/182, apresentaram manifestações e documentos.

A SFC, às fls. 183/188, após análise das manifestações manteve os apontamentos C.14.1, C.14.3 subitem a, C.14.3 subitem b, C.14.5 e C.14.13 e superado os apontamentos C.14.15 e C.14.16.

A AJCE, às fls. 190/197, acompanhou a Auditoria no sentido da irregularidade do Contrato 13/AMLURB/2018 e sugeriu a oitiva dos responsáveis pelo ajuste e da SMSUB, diante do disposto no artigo 12, II, do Decreto Municipal n. 58.410/2018 para conhecimento e manifestação. Deixou, ainda, a critério do Nobre Conselheiro Relator a decisão pela expedição de notificação à GCM para a instauração de procedimento de tomada de contas junto à Origem, com o objetivo de identificar os responsáveis, individualizar condutas e quantificar eventual dano ao erário, diante da desídia apurada nos autos.

Por fim, deixou a critério do Exmo. Conselheiro Relator a determinação de remessa de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

O Nobre Conselheiro Relator, às fls. 198, determinou a expedição de ofício: -à SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS; -ao Sr. EDSON TOMAZ DE LIMA FILHO – Pres. AMLURB; -ao Sr. EVALDO AZEVEDO – Diretor de Gestão Serviços AMLURB; -à CINTIA FABIANO DA S. CAVARELI – Chefe da Assessoria Jurídica Substituta.

A Amlurb, às fls. 223/236 e a SMSUB, às fls. 292/307, apresentaram manifestações e documentos.

A SFC, às fls. 314/318, após a análise das manifestações concluiu o seguinte:

3. CONCLUSÃO Diante do exposto, concluímos que estão mantidos os apontamentos C.14.1, C.14.3 subitem a, C.14.3 subitem b, C.14.5 e C.14.13. Ressalta-se, diante de todo o exposto, apesar de caracterizada a situação emergencial que baseou a contratação, mantemos firme o

entendimento de fls. 38/49 pela recomendação de remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 59 Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 03/2002 - TCM), bem como de expedição de determinação ao órgão de controle interno (CGM) para que instaure procedimento de tomada de contas junto à Amlurb, com intuito de identificar responsáveis, individualizar condutas e quantificar eventual dano ao erário, nos termos dos arts. 79 e 80 do mesmo Regimento Interno do TCM/SP.

A AJCE, às fls. 320/336, opinou pela irregularidade do Termo de Contrato n. 13/AMLURB/2018, com exceção dos itens C.14.15 e C.14.16 do Relatório de Auditoria e reiterou a sugestão de expedição de notificação à CGM para a instauração de procedimento de tomada de contas junto à Origem, bem como a recomendação da Auditoria para a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público.

A PFM, às fls. 338/348, requereu o acolhimento dos atos em análise, julgando regular a contratação e subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos financeiros.

Após regular tramitação, os presentes autos foram novamente remetidos aos órgãos de praxe para manifestação acerca de eventual incidência prescricional, nos termos regulamentados pela Resolução nº 10/2023 deste Egrégio Tribunal de Contas.

A Assessoria Jurídica constatou que do último marco interruptivo, consubstanciado no relatório de Auditoria após a defesa (fls. 231/242 da peça 61), elaborado em 16/10/2018, decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023), conclusão acompanhada pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO

Trata-se da análise do Contrato n. 13/AMLURB/2018, fundado no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, firmado entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e a empresa Sustentare Saneamento S.A., objetivando a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública correspondente ao Lote VI no município de São Paulo pelo período de 180 (cento e oitenta) dias.

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 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 exaurimento 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 8.973/99 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, consubstanciado no relatório de Auditoria após a defesa (fls. 231/242 da peça 61), elaborado em 16/10/2018, houve lapso de tempo superior a 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada 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]

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.*

[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

> *(...) 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).*

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

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

Desta feita, 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

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 10/10/2025 09:12:35 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo