ACO-UTR-159/2024

Processo	-	TC/004821/2005 (Tramitam em conjunto os processos TC/004821/2005 e TC/006139/2004)
Contratante	-	Empresa Municipal de Urbanização (atual São Paulo Urbanismo/São Paulo Obras)
Contratado	-	Consórcio Lenc/EPT (Lenc Laboratório de Engenharia e consultoria Ltda. e EPT Engenharia e Pesquisas Tecnológicas)
Concorrência	-	025530100/2004
Contrato	-	0255301001/2004 R$ 4.382.397,00
TA	-	01/2004 (red. de R$ 1.920.004,00 – redução de valor e substituição da Planilha Orçamentária)
TA	-	02/2004 R$ 898.235,60 (retificação do TA 01/2004, prorrogação de prazo, reestabelecimento de valor e adoção de nova Planilha Orçamentária e de novo Cronograma Físico-Financeiro)
Objeto	-	Prestação dos serviços técnicos especializados de engenharia para apoio operacional às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela Emurb, incluindo o fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos – Lote 1

48ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SP URBANISMO. SP OBRAS. Apoio operacional às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados. 1. Verificada a prescrição tendo em vista que, do último marco temporal interruptivo, consubstanciado na decisão condenatória recorrível, decorreram mais de cinco anos. Art. 2º, art. 4º, III, art. 5º, II, art. 6º, I e II e art. 12, p.u., Res. TCMSP 10/2023. Art. 487, II, e art. 15, CPC/2015. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao instrumento objeto desta ação. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/004821/2005, TC/006139/2004 e TC/004822/2005, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 ocorrência da prescrição, nos termos do art. 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, e julgar extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 12, parágrafo único do mesmo Diploma Legal.

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

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 25 de outubro 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/04/2024 15:30:41 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/04/2024 09:20:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

48ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC nº 6.139/2004 – Representação
Objeto: Representação em face da Concorrência Pública nº 025530100/2004.

TC 4821/2005 – Análise
Objeto: Concorrência n° 025530100, do Contrato 0255301001 e dos Aditivos n°s 01 e 02, firmados entre a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (atual SP Obras - em virtude da Lei Municipal 15.056 de 08.12.2009) e o Consórcio Lenc/EPT., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB, incluindo fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao edital (fl. 93).

TC 4.822/2005 – Análise
Objeto: Contrato n° 0255301002, firmado entre a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, atual São Paulo Obras S.A. - SP Obras (Lei Municipal nº 15.056/2009), e o Consórcio Concremat-Fat's – formado pelas empresas Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Fat's Engenharia, Consultoria S/S Ltda. -, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio operacional às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB (Lote 2), incluindo o fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao Edital.

Interessada: Empresa Municipal de Urbanização (atual São Paulo Obras) e Consórcio Concremat-Fats (Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Fats Engenharia, Consultoria S/S Ltda.).

Relator: Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

TC nº 6.139/2004:

Trata o presente da análise da Representação formulada pelo Sr. Antônio D'Agosto na qual requer a revogação ou a anulação da Concorrência Pública nº 025530100, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB (atual SP Obras por força da Lei Municipal 15.056/2009).

Requer o Representante, em essência, a revogação ou anulação do instrumento convocatório, publicado em 16.01.2004, alegando que, até as fases de habilitação dos proponentes e classificação das propostas (data de recebimento dos envelopes prevista para 03.03.2004), quase a totalidade das obras estariam concluídas e, consequentemente, o futuro contrato perderia o seu objeto, tendo em vista o ritmo acelerado das obras com que a executante imprimia, ou seja, a própria EMURB.

Alega, ainda, que as exigências para habilitação e apresentação das propostas comercial e técnica dos proponentes não mais guardavam proporcionalidade com o real objeto licitado, o que fere as prescrições do artigo 3º da Lei nº 8.666/93[1], especialmente macula o princípio da isonomia, uma vez que muitas empresas especializadas não aderiram ao edital em face das exigências majoradas indevidamente para alcançar o montante do objeto.

Informa, ademais, que em 18.06.2004, a EMURB contratou, com prejuízo para a Administração, o consórcio formado pelas empresas Concremat, Engevix e Tekhnites – contratos nºs 0127409000 e 0128409000 –, para prestação de parte dos serviços do **Lote 1**, objetos da referida licitação e, mesmo assim, manteve inalterados os termos do certame, motivo, pelo qual, com fundamento no artigo 7º, parágrafos 4º e 6º, da Lei Federal nº 8.666/93[2], reforça o pedido de anulação do certame.

Após a manifestação da **EMURB**, (peça 44 – fls. 27/42), o Representante informou, em complementação, que o Lote 1 fora adjudicado pelo consórcio LENC/EPT e que, no mesmo dia em que assinou o contrato, assinou também o seu aditamento com redução em 44% do valor inicial de seu objeto. Aduziu que o Lote 2 havia sido contratado com o consórcio CONCREMAT/FAT'S. Com isso, reforçou o pedido da inicial

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, concluindo pelas irregularidades no certame, diante de todo o exposto no item 2.3 do seu relatório. (peça 44 – fls. 113/140):

> • *O tempo decorrido entre a publicação do edital da licitação em análise (16.01.2004) e a conclusão do processo licitatório (outubro de 2004) ocasionou a alteração das condições iniciais desse edital, uma vez que, à época da finalização desse processo licitatório, parte das obras objeto do*

[1] **Art. 3º** - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[2] **Art. 7º** - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
I – projeto básico;
II - projeto executivo;
III - execução das obras e serviços.
(...)
§ 4º - É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de **quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.
(...)
§ 6º - A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

gerenciamento licitado já estava em fase de conclusão e sendo gerenciada com o apoio do Consórcio Concremat/Engevix/Tekhnites, contratado por meio de Ata de Registro de Preços de SPTrans. Com isso, as exigências para habilitação, bem como as propostas técnicas e comerciais das licitantes, já não guardavam proporcionalidade com o real objeto da licitação. Tal fato ensejaria, a nosso ver, a revogação dessa licitação ou ao menos a sua suspensão para a devida adaptação do objeto licitado e das exigências a serem atendidas pelas licitantes, com reabertura do prazo, o que poderia levar à contratação de propostas mais vantajosas para a Municipalidade no que diz respeito ao menor preço, que não ocorreu no presente caso.

• A pontuação atribuída às propostas técnicas para os tópicos "Conhecimento do Problema" e "Metodologia de Trabalho", cujos critérios de atribuição entendemos subjetivos, foi decisiva para o resultado da licitação, impedindo que se sagrassem vencedoras as propostas de menor preço.

• O cálculo da EMURB para a obtenção do percentual de redução de 44%, aplicado ao valor do contrato do Lote 1, está equivocado, sendo que esse percentual deveria ser de 59%. Além disso, também o valor do contrato do Lote 2 deveria ser reduzido."

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo - JCE**, preliminarmente, solicitou o preenchimento das condições de admissibilidade da presente Representação, exigidos pelo artigo 55 do Regimento Interno desta E. Corte, ante a falta de comprovação da cidadania do autor. No mérito, ponderou, em síntese (peça 44 – fls. 153/167):

a) o procedimento licitatório se deu de forma morosa, marcado por recursos administrativos, impugnações e impetração de Mandado de Segurança, inclusive com deferimento de liminar, a posteriori reconsiderada, o que permitiu a assinatura dos contratos ao final de quase 9 (nove) meses. Tais fatos e atos jurídicos, no entanto, não são incomuns em procedimentos de grandes vultos;

b) considerando as conclusões da AT-Engenharia, a licitação em exame deveria ter sido iniciada com maior antecedência para se evitar a disparidade entre a obra e seu gerenciamento;

c) não se pode ignorar o argumento da Origem no sentido de que a revogação e posterior abertura de um novo certame acarretaria prejuízos à Administração Pública, em razão do tempo necessário para um novo procedimento, o que agravaria, ainda mais, o descompasso já existente entre as obras em execução e os serviços licitados. Tal opção, com o argumento de aumentar o universo de competidores, se tornaria inviável por causar prejuízo aos cofres públicos;

d) razão assiste ao Representante no que tange à execução de parte do objeto por outra empresa e, sob pena de enriquecimento sem causa das empresas contratadas, torna-se imperativo a adequação dos objetos contratuais;

e) é improcedente a alegação do Representante de que houve prejuízo aos cofres públicos, pois sagrou-se vencedora uma proposta com valor superior a R$ 1.074.979,13 (um milhão, setenta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais e treze centavos) àquela de menor preço. Por se tratar de uma Concorrência do tipo Técnica e Preço, a variação do valor foi razoável, o que, também, foi o entendimento da AT-Engenharia (fl. 113);

f) como não houve manifestação da Origem sob a subjetividade dos critérios de julgamento suscitada pela AT-Engenharia, opinou a AJCE pela sua manifestação.

Ante tais considerações, concluiu a AJCE pela procedência parcial da Representação.

Devidamente intimada, a Origem apresentou esclarecimentos que analisados pela **SFC** concluiu que as alegações apresentadas em nada alteraram seu relatório (peça 44 – fls. 242/247).

Em nova manifestação a **AJCE** reiterou sua promoção de fls. 124/138 pela procedência parcial da Representação (peça 44 – fls. 255/257).

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM requereu que fosse novamente oficiada a Origem afim de se aperfeiçoar a instrução processual, tendo em conta a informação contida à fl. 194, constando cópia da decisão judicial, proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 053.04.023385-8, em curso perante a 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal, de anulação parcial da Concorrência em análise, alusiva ao julgamento das propostas técnicas relativas ao Lote 2 e do consequente Contrato nº 0255301002 (peça 44 – fls. 265/267).

A **EMURB**, anexou **despacho de anulação parcial** da Concorrência em análise e do Contrato nº 0255301002, determinando que o seu corpo técnico executasse, excepcionalmente, os serviços objeto do contrato anulado. (peça 45 – fls. 5).

A **PFM** (fls. 321/324) elaborou vários quesitos para serem respondidos pela Origem. Acerca de tais respostas, a **SFC** considerou que as respostas encaminhadas em nada alteraram seus relatórios anteriores (peça 45 – fls. 114/117).

A **AJCE**, em nova manifestação reiterou os termos de sua manifestação anterior pela procedência parcial da Representação (peça 45 – fls. 121/132).

A **PFM**, com base nas respostas dos quesitos apresentados pela Origem, opinou pela improcedência da Representação e entendendo que os argumentos dos órgãos técnicos deste E. Tribunal de Contas não foram convincentes, não tendo havido justificativa plausível para o comportamento da Origem em contratar com outra empresa parte do objeto da licitação referente ao Lote 1 e que não houve pagamento em duplicidade em face dos referidos contratos e que os mesmos foram executados a contento, não causando qualquer prejuízo ao erário e que, em decorrência do tempo, provavelmente todos os serviços já devem ter sido entregues e os pagamentos adimplidos, restando tal situação convalidada pelo tempo e, tal hipótese deve ser considerada pelos N. Conselheiros (peça 45 – fls. 163/182).

A **Secretaria Geral – SG**, em sua manifestação, concluiu pela "*procedência parcial da representação, com aplicação do disposto no art. 59 do Regimento Interno desta Corte*[3] *e demais disposições que se fizerem necessárias*." (peça 45 – fls. 186/198).

Conforme consta na **Sessão Ordinária de nº 2.823**, foi determinada a conversão do julgamento em diligência, a fim de que fosse apurada a relação entre o objeto da concorrência em julgamento e dos seus dois contratos com o objeto do Contrato 0248309000, assim como as condições dos pagamentos efetivados. (peça 45 – fls. 266/268).

A Auditoria se manifestou sobre as determinações e documentos apresentados pela origem (peça 46 – fls. 57/68).

A PFM em mais uma manifestação pugnou pela improcedência da representação (peça 46 – fls. 71/73).

A Secretaria Geral – SG manifestou-se às peças 40 e 41 opinando pelo não conhecimento da peça inicial no tocante à impropriedade referente ao LOTE 2, em razão da perda superveniente do seu objeto; e pelo conhecimento da Representação quanto à impropriedade referente ao LOTE 1, e, nesta parte, opino pela sua procedência.

TC nº 4.821/2005:

Trata o presente TC da análise da Concorrência n° 025530100, do Contrato 0255301001 e dos Aditivos n°s 01 e 02, firmados entre a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB[4] (atual SP Obras em virtude da Lei Municipal 15.056 de 08.12.2009) e o Consórcio Lenc/EPT., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB, incluindo fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao edital (fl. 93), no valor de **R$ 10.610.991,20** (dez milhões, seiscentos e dez mil, novecentos e noventa e um reais e vinte centavos).

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC** concluiu em seu relatório de análise técnica da Concorrência n° 025530100, pela **irregularidade** da licitação em razão da utilização de elementos ou critérios subjetivos no julgamento das propostas ("Item 18 do Edital. Julgamento das Propostas Técnicas", especificamente nos subitens 18.2.1 - Conhecimento do Problema e18.2.2 - Metodologia de Trabalho"), infringindo assim o § 1º do artigo 44 da Lei Federal 8.666/93. Na análise dos aditamentos, também "*concluímos pela formal irregularidade da fase licitatória bem como do contrato e dos termos aditivos, em face da infringência e impropriedades apontadas.*" (peça 40 – fls. 62/85).

Foram oficiados a EMURB e o Consórcio LENC/EPT para conhecimento e manifestação sobre os relatórios técnicos elaborados pela SFC, sendo a primeira a apresentar justificativas, que após análise da auditoria, "*mantemos inalterado o nosso entendimento pela irregularidade da Concorrência nº 025530100 e do Contrato nº 0255301001, bem como de seus Aditamentos nº 01 e nº 02, reiterando na íntegra os relatórios de fls. 658 – 678.*" *(peça 40 – fls. 164/172).*

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, "*posicionamo-nos pela* ***irregularidade*** *da Concorrência N.º 025530100, do Contrato N.º 0255301001, e dos Termos de Aditamento N.º 01 e N.º 2." (peça 40 – fls. 195/204).*

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** instada a se manifestar sobre as defesas apresentadas, opinou pela manutenção das irregularidades da Concorrência, do Contrato e seus TAs em análise (peça 41 – fls. 93/96).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, requereu "*o acolhimento das Concorrência nº 025530100, do Contrato nº 255301001, bem como dos seus respectivos aditivos, relevando-se as impropriedades apontadas, posto que meramente formais. Entretanto, caso assim não entendam esses Nobres Conselheiros, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano à Administração, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis, propugna a Fazenda pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica." (peça 41 – 100/110).*

A Secretaria Geral – SG apresentou seu parecer opinando "*pela irregularidade da licitação e dos instrumentos em análise." (peça 41 – fls. 114/118).*

Na 2.823ª S.O., foi determinada a conversão do julgamento em diligência, a fim de que fosse apurada a relação entre o objeto da Concorrência em julgamento e dos seus dois Contratos com o objeto do Contrato 0248309000, assim como as condições dos pagamentos efetivados (peça 41 – fls. 132/134).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM**, em manifestação opinou pelo acolhimento dos instrumentos em análise ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos praticados (peça 32).

A **Secretaria Geral – SG**, por meio do Sr. Secretário Geral, "*acompanho os pareceres precedentes o opino pela irregularidade da licitação e dos ajustes sob exame." (peça 34/35).*

TC nº 4.822/2005:

Cuida o TC 4.822/2005 da análise do Contrato n° 0255301002, firmado entre a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, atual São Paulo Obras S.A. - SP Obras (Lei Municipal nº 15.056/2009), e o Consórcio Concremat-Fat's – formado pelas empresas Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Fat's Engenharia, Consultoria S/S Ltda. -, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio operacional às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB (Lote 2), incluindo o fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao Edital,

pelo valor de **R$ 6.492.232,93** (seis milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, duzentos e trinta e dois reais e noventa e três centavos), num período de 16 (dezesseis) meses.

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, em seu relatório de análise técnica concluiu pela irregularidade do Contrato em exame, por decorrer de Licitação irregular, (infringência ao § 1° do artigo 44 da Lei Federal nº 8.666/93) (peça 33 – fls. 119/124).

Intimados, a EMURB e o Consórcio Concremat-Fat's apresentaram justificativas que após análise da área técnica, ratificou entendimento pela irregularidade do Contrato n° 0255301002 (peça 34 – fls. 64/70).

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** apresentou seu parecer, "*opinamos pela irregularidade da licitação e, por conseguinte, do Contrato N.º 0255301002, ora sob análise." (peça 34 – fls. 117/123).*

Foram juntadas aos autos novas manifestações e documentações e após análise, a **Auditoria**, manteve inalterada conclusão anterior, ou seja, pela irregularidade do instrumento. (peça 35 – fls. 77/81)

A AJCE manifestou-se "na esteira do posicionamento da auditoria, entendendo que não se agregou elemento novo apto a modificar as conclusões dos órgãos técnicos desta Casa, opino pela irregularidade dos ajustes sub examine. (peça 35 – fls. 93/94).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, pugna "*com base nos elementos de defesa encaminhados pela Origem, requer o acolhimento do ajuste examinado, relevando-se eventuais impropriedades havidas, posto que formais. 41. Entretanto, caso assim não entendam esses Nobres Conselheiros, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao Erário, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis, propugna a Fazenda pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica." (peça 35 – fls. 105/124).*

A **Secretaria Geral – SG** opinou "*no sentido da irregularidade do Contrato n° 0255301002, por decorrer de Licitação considerada irregular, notadamente em face do princípio da isonomia consubstanciado na necessidade de realização do julgamento objetivo do certame, o que não se verificou no caso em tela. Corroboro também entendimento da douta Assessoria Jurídica, no sentido de sugestão de sobrestamento do presente feito, no escopo de que se aguarde o julgamento da Concorrência n° 025530100, analisada nos autos do TC 4.821-05-58." (peça 35 – fls. 141/144).*

Em 07/06/2023, foi publicada por este Tribunal de Contas do Município de São Paulo a Resolução nº 10/2023 que disciplinou o instituto da prescrição no âmbito desta Corte,

seguindo os precedentes do Supremo Tribunal Federal, firmados nos Temas 666, 897 e 889 de repercussão geral.

Em face desta normatização, tornou-se direito subjetivo do interessado responsável pleitear o reconhecimento da prescrição de pretensão punitiva ou ressarcitória deste Tribunal que, inclusive, pode ser também aferida de ofício em qualquer fase do processo.

Neste contexto, buscando sanear processos possivelmente prescritos, foi encaminhado o presente feito à Assessoria Jurídica de Controle Externo que emitiu seu Parecer de peças 49, peça 45 e peça 38, respectivamente, entendendo que incorreu a prescrição no que foi acompanhado pela Procuradoria da Fazenda municipal e pela Secretaria Geral desta corte de contas.

É o relatório do necessário.

VOTO

TC nº 6.139/2004:

Trata o presente da análise da Representação formulada pelo Sr. Antônio D'Agosto na qual requer a revogação ou a anulação da Concorrência Pública nº 025530100, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB (atual SP Obras por força da Lei Municipal 15.056/2009).

TC nº 4.821/2005:

A instrução do presente TC apontou irregularidades na Concorrência n° 025530100, no Contrato 0255301001 e seus Aditivos n°s 01 e 02, firmados entre a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, atual SP Obras, e o Consórcio Lenc/EPT., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB, incluindo fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao Edital (fl. 93), no valor de **R$ 10.610.991,20** (dez milhões, seiscentos e dez mil, novecentos e noventa e um reais e vinte centavos).

TC nº 4.822/2005:

Cuida o TC 4.822/2005 da análise do Contrato n° 0255301002, firmado entre a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, atual São Paulo Obras S.A. - SP Obras (Lei Municipal nº 15.056/2009), e o Consórcio Concremat-Fat's – formado pelas empresas

Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Fat's Engenharia, Consultoria S/S Ltda. -, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio operacional às atividades de gerenciamento, fiscalização, supervisão e controle tecnológico das obras e serviços executados pela EMURB (Lote 2), incluindo o fornecimento e disponibilização de equipamentos e veículos, conforme previsto no Projeto Básico constante do Anexo 1 ao Edital, pelo valor de **R$ 6.492.232,93** (seis milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, duzentos e trinta e dois reais e noventa e três centavos), num período de 16 (dezesseis) meses.

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.*"[5]

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*."[6]

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."*[7]

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.*"[8] Todavia, observava Jacoby Fernandes que a temática da prescrição deveria idealmente estar prevista em Lei, entretanto, sem legislação, deve ser aplicado o instituto por analogia:

---

[5] Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.
[6] Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.
[7] 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.
[8] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620

> "*À primeira vista, seria necessária legislação especifica para regular o tema. O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente entre normas de Direito Público, dentre estas, as de direito administrativo (...)*"[9]

Historicamente no tema 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.

Quanto a 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*

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

> *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, este panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos, especialmente, dos temas 666[10], 897[11], 899[12] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais 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:

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

> "*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.)

Todavia, 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, esta questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[13], com efeito *erga omnes,* que determinou que a 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

[13] Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do estado do ceará. Impugnação aos arts. 76, §5º e 78, §7º, da constituição estadual e parcial da lei estadual nº 12.160/1993. Normas que estabelecem a observância, pelos tribunais de contas dos municípios e do estado do ceará, dos institutos da prescrição e da decadência no exercício de suas competências. Inocorrência de violação ao modelo federal de alcance da cláusula de imprescritibilidade. Inconstitucionalidade do art. 35-c, parágrafo único, inciso ii. Ofensa ao art. 75, da constituição federal. Parcial procedência. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos "atos dolosos de improbidade administrativa". É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgado Em 11/11/2021, Processo Eletrônico Dje-036 Divulg 22-02-2022 Public 23-02-2022)

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:

"*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, levandose 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)

Feito estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas é caso de analisar o caso concreto.

No que tange ao caso em tela, devem ser identificados primeiramente os marcos temporais em que pretensamente ocorreu decurso do lapso temporal prescricional.

Conforme asseverado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo nas peças 49, peça 45 e peça 38, respectivamente:

> *"avaliando o tema sob exame nos presentes autos, verificamos que, do último marco interruptivo, consubstanciado no relatório de auditoria de 26/09/06 (páginas 106/118 da peça 45), decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso II, todos da Resolução 10/2023)"*

> *"avaliando o tema sob exame nos presentes autos, verificamos que, do último marco interruptivo, consubstanciado no relatório de auditoria de 29/10/2007*

(páginas 164/171 da peça 40), 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).

"avaliando o tema sob exame nos presentes autos, verificamos que, do marco interruptivo consubstanciado no relatório de auditoria de 31/03/2011 (páginas 77/81 da peça 35), decorreram-se mais de 05 (cinco) anos (art. 2º c/c art. 4º, caput e inciso III, todos da Resolução 10/2023)."

Frise-se que quanto no caso vertente, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral acompanharam a Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que o presente processo foi fulminado pelo instituto da prescrição, nos termos do art. 4º c/c art. 5º da Resolução nº 10/23.

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, entendo ser caso de extinção do processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 12, parágrafo único[14] da Resolução nº 10/2023, complementado pelo item 14[15] da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n° 02/2023, na forma descrita no artigo 487, II[16] do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força do artigo 15[17] do mesmo diploma legal.

À vista do exposto, voto pelo **reconhecimento** da **ocorrência da prescrição**, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 10/2023/TCMSP, julgo **extinto o processo** com resolução de mérito**,** nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

[14] 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.
[15] 14. A decisão que reconhecer a decadência ou a prescrição extinguirá o processo com resolução de mérito.
[16] Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:
(...)
II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;
[17] Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 07/12/2023 10:38:49 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo