ACO-UTR-647/2025

Processo - TC/004991/2014
Objeto - Recurso *ex officio* interposto em face da Decisão da Primeira Câmara da 50ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 15/12/2023 – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e XII de Outubro Empreendimentos Ltda. – Certidão 04/2014/SMDU/CTLU – Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB 107/2013

66ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMDU. CERTIDÃO. OPERAÇÃO URBANA. ÁGUA BRANCA. 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. Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDO. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

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*, em face da previsão regimental.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, e EDUARDO TUMA, em reconhecer a prescrição e julgar extinto o presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023, com relação a terceiros, mantendo-se, contudo, para fins pedagógicos, as orientações técnicas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de que observe os corretos parâmetros em suas operações futuras.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, não aplicou a Resolução 10/2023 e negou-lhe provimento, mantendo a Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem para fins pedagógicos, no intuito de que adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, no sentido de melhor governança e atendimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública.

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

São Paulo, 18 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 22/09/2025 12:34:09 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 22/09/2025 16:50:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/004991/2014**
Origem: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Objeto: Recurso “ex officio” em análise da Operação Urbana Água Branca. Análise da Certidão nº 04/14/SMDU/CTLU - Operação Urbana Água Branca – OUAB.

RECURSO *EX OFFICIO*. ANÁLISE DA CERTIDÃO Nº 04/2014/SMDU/CTLU. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA.

1. Observada a ocorrência da prescrição, ainda que haja o arquivamento do processo, que sejam adotadas as medidas internas com vistas à preservação do reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. Art. 12 e art. 13, Res. TCMSP 10/2023.

2. Determinação para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023

PROCESSO EXTINTO.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento recurso *ex officio* em face da r. decisão prolatada pela E. Primeira Câmara que, na 50ª SONP, julgou irregular a Certidão nº 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca AB – 107/2013, bem como reconheceu os efeitos concretos dela decorrentes e a prescrição administrativa das pretensões punitiva e ressarcitória, com fundamento nas disposições da Resolução nº 10/2023 (peça 33), nos termos a seguir:

> *(...)*
> *DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, diante dos elementos constantes dos autos, e com fundamento no princípio da prevalência do interesse público, julgar irregular a Certidão 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca AB – 107/2013.*
> *DECIDEM, ainda, à unanimidade, com esteio no princípio da segurança jurídica e tendo em vista que a certidão em exame produziu os efeitos típicos inerentes à sua natureza, reconhecer, na esfera do controle externo, os efeitos concretos dela decorrentes.*
> *DECIDEM, à unanimidade, consoante apontado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo à peça 28, reconhecer prescritas as pretensões punitivas e ressarcitórias, com fundamento nas disposições da Resolução 10/2023.*
> *DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as medidas regimentais cabíveis e observado o prazo recursal, 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.*
> *(...)*

Conforme a Unidade Técnica de Cartório (peças 37 e 38), a comunicações processuais foram expedidas aos interessados para ciência, conforme peças 35 e 36, sendo que os interessados deixaram transcorrer *in albis* o prazo assegurado para eventual interposição de recurso.

A Assessoria Jurídica, às peças 40/41, opinou pelo conhecimento do recurso *ex officio*, no mérito, destacou que não houve a interposição de recursos voluntários, de modo que a decisão se mantém íntegra, conforme seus próprios fundamentos. A Procuradoria da Fazenda Municipal, à peça 44, *"esclarece que deixou de interpor recurso ordinário, uma vez que, não obstante o julgamento pela irregularidade da Certidão 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca AB – 107/2013 foram aceitos os efeitos concretos dela decorrentes, por decisão unânime dessa E. Corte de Contas. De todo modo, em coerência com o seu posicionamento em primeira instância, a Procuradoria da Fazenda opina pelo provimento do recurso "ex officio" apenas para que a referida certidão seja acolhida por essa E. Corte de Contas."*

A Secretaria Geral – SG, peça 47, opinou pelo não provimento do recurso oficial, mantendo-se incólume a r. decisão prolatada, por seus próprios fundamentos.

Este é o breve relatório.

V O T O

1. É o caso de conhecimento do recurso *ex officio* e reconhecer a consumação de prescrição no presente feito.

2. De início, destaco que a referida análise teve como fundamento avaliação da proposta de OUAB, apresentada com o amparo das disposições da Lei Municipal nº 11.774/95 - OUAB e de seus decretos regulamentadores.

3. Para melhor contextualização, é importante desenvolver alguns aspectos sobre a temática. Conforme nos ensinou José Afonso da Silva[1], as primeiras experiências de intervenção

[1] Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros, 5ª edição, p. 367.

urbanística concentrada em um perímetro de território visando à promoção da alteração da realidade urbana com uma nova configuração de área, envolvendo a participação e captação de recursos da iniciativa privada, surgiram em São Paulo, designadas inicialmente como Operações Urbanas, posteriormente, em denominadas Operações Urbanas Consorciadas, com o advento do Estatuto da Cidade em 2001.

4. No Município de São Paulo, tais operações surgiram como instrumento de planejamento fundamentada sobre o conceito de "solo criado", adotado na "Carta do Embu"[2], a partir da dissociação do direito de construir âmbito estrito do direito de propriedade.

5. A primeira Operação Urbana aprovada na Câmara Municipal de São Paulo, a Anhangabaú (Lei nº 11.090/1991) foi posteriormente alterada pela Lei nº 12.349/1997, que instituiu a denominada "Operação Urbana Centro", tendo o seu perímetro ampliado.

6. No ano de 1995, foram aprovadas as Operações Urbanas "Faria Lima" (Lei nº 11.732/1995) e "Água Branca" (Lei nº 11.774/1995). As três Operações supramencionadas ocorreram, portanto, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, bem como da regulamentação do Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

7. Assim, nesse modelo de "parceria", em que o proprietário (particular), era autorizado a adquirir o direito de construir "área adicional computável" e a modificar índices e parâmetros do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como, incrementar regras edilícias mediante recolhimento de valores aos cofres públicos e da correspondente contrapartida para viabilizar a implantação do respectivo programa de obras públicas (melhoramento viário, melhorias ambientais,

[2] Documento referência sobre o "solo criado", resultante de Seminário organizado pelo CEPAM, em dezembro de 1976.

infraestrutura de drenagem, habitação de interesse social, infraestrutura de tráfego e transporte coletivo).

8. Isso porque essas operações partiam do pressuposto de restrição orçamentária da Municipalidade para financiar todas as melhorias necessárias. Destarte, o ente poderia captar recursos do privado, originados da intensificação do uso do solo urbano.

9. No entanto, imperioso destacar que, no caso em tela, incide a prescrição nos termos previstos pela Resolução nº 10/2023 do Tribunal de Contas do Município, como será demonstrado a seguir.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. No caso concreto, de acordo com a Assessoria Jurídica (peça 28), consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos desde a data do último marco interruptivo, consubstanciado no primeiro Relatório de Auditoria de 11/04/2018, apresentado após ciência das partes e oportunidade de defesa, até o momento presente.

16. 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.

17. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

> 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.

18. Da leitura dos autos tem-se no Voto do Exmo. Relator à época (peça 32): *"...com esteio no princípio da segurança jurídica e tendo em vista que a Certidão em exame produziu os efeitos típicos inerentes à sua natureza, reconheço, na esfera do controle externo, os efeitos concretos dela decorrentes. Quanto à eventual diferença do valor da contrapartida paga e apuração de eventuais responsabilidades, deixo de propor determinações tendo em vista a incidência, no caso concreto, das disposições da recente Resolução nº 10/2023, que passou a regulamentar a 'prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas'"*. Foram afastadas, portanto, pretensões punitivas e ressarcitórias, tendo como fundamento a Resolução nº 10/2023.

19. Assim, no caso concreto, considerando o tempo transcorrido entre os atos da Administração, durante o qual houve, até mesmo, mudança na legislação do Plano Diretor, das Operações Urbanas, de uso e ocupação do solo, inclusive alteração relativas à certidão sob análise, eventual manifestação desta Corte sobre a matéria sujeita a julgamento, restringir-se-á orientar a Administração a não incidir novamente sobre os apontamentos citados no relatório do presente voto.

20. Por fim, 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 - ou criminais.

Diante do exposto, voto no sentido de **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023, com relação a terceiros, mantendo-se, contudo, para fins pedagógicos, as orientações técnicas à Origem de que observe os corretos parâmetros em suas operações futuras.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, no intuito de que adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, vez que o presente voto se destina a reorientar a atuação da administração no sentido de melhor governança e atendimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, assim, servir como recomendação.

É como voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 16/07/2025 10:34:44 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 4991/2014

RELATOR Conselheiro Ricardo Torres
REVISOR Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar primeiramente a eventual incidência prescricional nos autos ante a 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.

Verifico do processo em tela que do último marco interruptivo consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após defesa da Origem, elaborado em 11/04/2018 e a Decisão de 1ª Câmara prolatada em 15/12/2023, 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 deve ser objeto de valoração sobre a matéria probatória posta, mesmo que revestido apenas de provimento declaratório.**

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 por Rodrigo Costa da Rocha Loures, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8433/1992, para, no mérito, rejeitá-los; 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 em desfavor de Rodrigo Costa da Rocha Loures, Ubiratan de Lara e Helena Gid Abage, 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).

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, como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

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

Em julgamentos recursais, a decisão já proferida assume apenas caráter instrumental como função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, nos termos do voto de desempate, na qualidade de presidente, proferido pelo Conselheiro Eduardo Tuma, nos autos do processo **TC nº 6372/2016**, no qual acompanhou o posicionamento deste Relator ali perfilado.

No caso em tela, conheço dos recursos interpostos e, considerando que a função precípua do instituto da prescrição é garantir segurança jurídica e evitar que situações há muito consolidadas gerem incertezas a um dos principais escopos da tutela jurisdicional que é a pacificação social, **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, para a adoção das medidas que considerar necessárias, especialmente no que se refere 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: 31/07/2025 15:08:37 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

66ª SONP

Item 5) e-TCM nº 4991/2014

Interessada:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, XII de Outubro Empreendimentos Ltda
Objeto:	**Fase Recursal** – Acompanhamento - Execução Contratual - Verificar se o Contrato 26/Sehab/2012-Lote 5 - Execução de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias Guarapiranga e Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5.
Relator:	**Conselheiro Ricardo Torres**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço do Recurso *ex officio*, eis que atendidos os requisitos de admissibilidade, filiando-me à manifestação da Assessoria Jurídica (peça 28) e da Secretaria Geral (peça 31) pela não aplicação da Resolução 10/2023, tendo em vista o caráter declaratório da decisão recorrida. No mérito, voto pelo seu não provimento, uma vez que não foram apresentados quaisquer elementos para desconstituir a r. Decisão reexaminada, restando esta inalterada por seus próprios e jurídicos fundamentos.

TCM, 16 de junho de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.06.16 17:26:38 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

RSPCV/RB

DECCAM-UTR-124/2024

Processo	-	TC/004991/2014
Interessadas	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e XII de Outubro Empreendimentos Ltda.
Certidão	-	04/14/SMDU/CTLU R$ 2.073.139,63
Objeto	-	Proposta de participação na Operação Urbana Água Branca AB 107/2013

50ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO. CERTIDÃO. SMDU. Operação Urbana Água Branca. 1. Estabelecido o marco inicial de contagem, uma vez não verificada nenhuma causa interruptiva no intervalo legal, decorridos mais de 5 anos, enseja-se o reconhecimento da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória. Art. 2º, Res. TCMSP 10/2023. IRREGULAR. PRESCRIÇÃO. RECONHECIDOS os efeitos concretos dela decorrentes. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, diante dos elementos constantes dos autos, e com fundamento no princípio da prevalência do interesse público, julgar irregular a Certidão 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca AB – 107/2013.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, com esteio no princípio da segurança jurídica e tendo em vista que a certidão em exame produziu os efeitos típicos inerentes à sua natureza, reconhecer, na esfera do controle externo, os efeitos concretos dela decorrentes.

DECIDEM, à unanimidade, consoante apontado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo à peça 28, reconhecer prescritas as pretensões punitiva e ressarcitória, com fundamento nas disposições da Resolução 10/2023.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as medidas regimentais cabíveis e observado o prazo recursal, 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 ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 15 de dezembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024 11:20:19 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 03/06/2024 15:27:24 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 004.991/2014

Colenda Câmara

Em julgamento procedimento de análise da Certidão nº 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca nº AB – 107/2013, da empresa XII de Outubro Empreendimentos Ltda., consoante Lei Municipal nº 11.774/1995), quanto ao aspecto legal, formal e de mérito.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou minucioso relatório, constante de fls. 156/171, concluindo que (*i*) em relação ao Laudo de Avaliação Imobiliária, não teriam sido observadas integralmente as recomendações e/ou determinações das Normas Técnicas Brasileiras de Avaliações (ABNT e IBAPE/SP) quando da aplicação do Método Comparativo Direto de Dados de Mercado; (*ii*) como decorrência, teria havido subestimação da contrapartida; (*iii*) a aplicação do fator de redução do valor da contrapartida utilizado pelo avaliador (no Laudo de Avaliação), pela SP – Urbanismo (na análise da Proposta) e pela CTLU – Comissão Técnica de Legislação Urbanística (na aprovação da Proposta), por meio de Resolução, não aprovado por Lei, ofenderia princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, pois, sem definição por lei, não caberia fator de redução; (*iv*) as anuências concedidas pelos seguintes Órgãos de Licenciamento (SMT / CET, IV COMAR e CONDEPHAAT) deveriam ocorrer antes da aprovação da proposta pela CTLU.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria no tocante à avaliação do benefício para efeito de definição da contrapartida, tendo em vista não se dar a discussão no aspecto jurídico. Quanto à aplicação do fator de redução da contrapartida, entendeu que a CTLU não atuou além da lei nem contra ela, eis que fixou critérios objetivos para se determinar o fator aplicável, respeitando o limite legal, ou seja "não poderá ser inferior a de 60% do valor

econômico atribuído ao benefício concedido (art. 17 "caput", inciso II da Lei instituidora da Operação Urbana Água Branca).

Quanto à falta de aprovação por outros órgãos públicos antes da decisão da CTLU, entendeu a Assessoria Jurídica de Controle Externo, que a impropriedade não tem o condão de afetar a legalidade do ato, pois não contrariou dispositivo legal nem não se traduziu em prejuízo.

No que diz respeito à responsabilidade pelos achados de auditoria, manifestou-se a d. Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que, considerando a atuação de inúmeros agentes nas diversas etapas de análise da proposta de participação na operação urbana em tela, a imputação de responsabilidade pelos vícios encontrados pode demandar o excessivo alargamento da instrução para apuração do elemento subjetivo dos envolvidos, o que, por motivo de ordem processual, justificaria, restringir o objeto destes autos, neste primeiro momento, ao exame da legalidade do ato.

Foram intimados e ofereceram defesa os Srs. Vladimir Ávila, Ângela dos Santos Silva, Weber Sutti e Marcelo Pereira de Melo, a empresa XII de Outubro Empreendimentos Ltda, bem como foram trazidos aos autos esclarecimentos e documentos pela SP-Urbanismo e Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

O órgão Auditor, após análise dos argumentos apresentados, manteve suas anteriores conclusões.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, reiterando posicionamento, entendeu que, na aplicação do fator de redução, não houve infringência à norma legal e, quanto à ausência de anuência prévia dos órgãos de licenciamento, o fato não tem o condão de afetar a legalidade do ato. Porém, em razão das falhas na apreciação do laudo de avaliação, manifestou-se pela manutenção das irregularidades apontadas pela Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pela regularidade formal da Operação Urbana em julgamento.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade da participação da empresa XII de Outubro Empreendimentos Ltda., na Operação Urbana em exame, proposta AB – 107-2013.

Em razão da recente edição da Resolução 10/2023, que passou a disciplinar a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal, os autos foram submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica de Controle Externo que, à peça 28, avaliando o tema sob exame nos presentes autos, verificou que, do marco interruptivo consubstanciado no relatório de Auditoria de 11/04/2018 (páginas 34/37 da peça 17), 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).

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no caso concreto, no âmbito do controle externo.

E a Secretaria Geral secundou manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo sobre a questão prescricional incidente no caso concreto.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a análise da Certidão nº 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca, nº AB – 107/2013, da empresa XII de Outubro Empreendimentos Ltda., consoante Lei Municipal nº 11.774/1995.

Os elementos de defesa e as manifestações lançadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo conduzem à superação dos apontamentos da Auditoria relativos ao fator de redução e à falta de anuência prévia dos órgãos de licenciamento.

O primeiro apontamento porque, como bem evidenciado pela Assessoria Jurídica, muito embora a matéria devesse ser tratada por lei, eliminando discricionariedades, a Comissão Técnica de Legislação Urbanística-CTLU, ao atribuir, por meio da Resolução SMDU.CTLU/16/2009, fatores de redução escalonados à categoria de uso dos imóveis aplicados ao cálculo da contrapartida financeira, respeitou o limite legal (art. 17 "caput" e inciso II da Lei da Operação Urbana Água Branca), não atuando para além dos limites legais, nem contra a lei.

Quanto à prévia anuência dos órgãos de licenciamento, compartilho do entendimento da Assessoria Jurídica no sentido de que a impropriedade não tem o condão de afetar a legalidade do ato, pois não contrariou dispositivo legal, nem se traduziu em prejuízo.

Já em relação ao valor da contrapartida, com apontamento sobre inadequação do método de avaliação, resultando em inconsistências de valores em razão dos elementos amostrais utilizados para o cálculo, pois não teriam sido observados equânimes coeficientes de aproveitamento máximo, verifica-se que a Lei Municipal n.º 11.774/1995 não fixou critérios específicos de avaliação da contrapartida, carecendo a análise de estudos e parâmetros seguros e objetivos para aferição precisa e categórica dos valores, sob pena de se relativizar tanto as alegações defensórias, como as afirmações da auditoria.

Mesmo assim, diante dos elementos constantes dos autos, e com fundamento no princípio da prevalência do interesse público, inclino-me a negar regularidade à Certidão nº 04/14/SMDU/CTLU, decorrente da Proposta de Participação na Operação Urbana Água Branca, nº AB – 107/2013.

No entanto, com esteio no princípio da segurança jurídica e tendo em vista que a Certidão em exame produziu os efeitos típicos inerentes à sua natureza, reconheço, na esfera do controle externo, os efeitos concretos dela decorrentes.

Quanto à eventual diferença do valor da contrapartida paga e apuração de eventuais responsabilidades, deixo de propor determinações tendo em vista a incidência, no caso concreto, das disposições da recente Resolução nº

10/2023, que passou a regulamentar a "*prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas*".

Consoante apontado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo à peça 28, avaliando o tema da prescrição nos presentes autos, verificou-se que, do marco interruptivo consubstanciado no relatório de Auditoria de 11/04/2018 (páginas 34/37 da peça 17), decorreram-se mais de cinco anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023) estando, portanto, prescritas pretensões punitiva e ressarcitória.

Após as medidas regimentais cabíveis, e observado o prazo recursal, arquivem-se os autos.

É como voto

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887 Dados: 2023.11.30 16:22:16 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

JCS/AAC/SMAS