II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-319/2025

Processo	-	TC/005779/2019
Representante	-	Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo – Ciclocidade
Representada	-	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito)
Objeto	-	Representação interposta em face do edital da Concorrência Internacional 01/SMT/2019, cujo objeto é a outorga onerosa de concessão da prestação de serviços de implantação, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo público no Município de São Paulo [MPESP I. C. 14.0695.0000240/2019 – 80 PJ Ofício 4942/2019]

3.366ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMT. EDITAL. CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO. IMPLANTAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E GERENCIAMENTO. ESTACIONAMENTO ROTATIVO. ZONA AZUL. 1. Configurada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDA. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as 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, relatados e discutidos estes autos, 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 conhecer da representação, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º c/c art. 4º e art. 5º da Resolução TCMSP 10/2023, e julgar extinto o processo, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma norma.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito 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 artigo 13 da Resolução TCMSP 10/2023.

ACORDAM, ainda, unanimidade, em determinar que se cumpra o disposto no artigo 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos com as cautelas de praxe.

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

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de maio de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/005779/2019 – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo – Ciclocidade – Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) – Representação interposta em face do edital da Concorrência Internacional 01/SMT/2019, cujo objeto é a outorga onerosa de concessão para prestação de serviços de implantação, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo público no Município de São Paulo [MPESP I. C. 14.0695.0000240/2019 – 8º PJ Ofício 4942/2019]

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO ESTACIONAMENTO ROTATIVO. ZONA AZUL. PRESCRIÇÃO. RESOLUÇÃO TCMSP 10/2023. EXTINÇÃO. 1. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos dos arts. 2º, caput c/c art. 5º, inciso II, da Resolução TCMSP nº 10/2023, considerando o decurso de mais de cinco anos desde a manifestação da Auditoria após o contraditório. **2.** Julgamento pela extinção do processo com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros, em conformidade com o artigo 12, parágrafo único da Resolução TCMSP nº 10/2023. **3.** Determinação de encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão 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 artigo 13 da Resolução TCMSP nº 10/23.

RELATÓRIO

1. Trata o presente de Representação apresentada por CICLOCIDADE - Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (peça 1), em face do Edital da Concorrência Internacional nº 001/SMT/2019, cujo objeto é a concessão onerosa para exploração, por particulares, do serviço de estacionamento rotativo em vias e logradouros públicos do município de São Paulo, lançada em conjunto pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e pela Secretaria de Governo Municipal (que incorporou a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias), no valor estimado de R$ 1.356.357.593,00 (um bilhão, trezentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e cinquenta e sete mil e quinhentos e noventa e três reais).

2. A Representante alegou, primeiramente, a ausência de estudos técnicos próprios da Prefeitura para embasar as disposições licitatórias e justificar a vantajosidade do modelo proposto, em desacordo com a Lei Municipal nº 16.703/2017. Adicionalmente, apontou a falta de motivação consistente para a concessão, configurando afronta à lei de desestatização e ao princípio da motivação. A Representação também critica a escassa publicidade e interação popular, mencionando uma audiência pública supostamente malconduzida e a ausência de envolvimento de órgãos consultivos como o CMTT e a CTB. Outras alegações incluem a indefinição orçamentária para a CET após a concessão, visto que a Zona Azul é uma importante fonte de receita para a companhia, o não

aproveitamento de recursos tecnológicos, como a ausência de previsão de tarifação dinâmica e o omisso disciplinamento da partilha dos ganhos com receitas acessórias. A Representação argumentou ainda que a concessão desprestigia as premissas do Plano Diretor Estratégico, ao privilegiar o uso do automóvel individual, e promove o enrijecimento do espaço público, dificultando o redesenho das vias para usos sociais e coletivos. Por fim, sustenta a necessidade de uma nova lei autorizativa e a atualização do regramento dos serviços, considerando que a Lei Municipal nº 12.523/97 é datada e previa um modelo distinto do atual (peça 01).

3. A Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório que concluiu pela total procedência da Representação, a partir dos fundamentos a seguir expostos. No item 2.1 (ausência de estudos técnicos e de motivação da concessão), a auditoria concordou com a Representação, reiterando a conclusão 4.1 do Acompanhamento do Edital (TC/001033/2019). Considerou não atendida a exigência de justificativa para a concessão no contexto regulatório da tecnologia e para o percentual de compartilhamento da receita bruta, conforme o art. 5º da Lei Federal nº 8.987/1995 e o art. 5º da Lei Municipal nº 16.703/2017. Para o item 2.2 (escassa publicidade e interação popular), a auditoria também julgou procedente a Representação, reiterando a conclusão 4.7 do Acompanhamento do Edital. Entendeu que a audiência e a consulta pública não cumpriram seu objetivo de promover a efetiva participação popular, dada a ausência de interação e a forma como foram conduzidas, em desacordo com o art. 39 da Lei Federal nº 8.666/93 e o art. 7º da Lei Municipal nº 16.703/17. Quanto ao item 2.3 (indefinição orçamentária da CET), a Auditoria considerou procedente a alegação. Baseando-se no item 3.26 e conclusão 4.31 do Acompanhamento do Edital, ressaltou que a CET perderá uma importante fonte de receita com a concessão, sem que fossem apresentadas soluções para compensar essa perda e garantir a continuidade de suas atividades. No item 2.4 (não aproveitamento de recursos tecnológicos, ausência de previsão de tarifação dinâmica, omisso disciplinamento da partilha de ganhos com receitas acessórias), a Representação foi considerada procedente. A Auditoria referenciou as conclusões 4.14 e 4.20 do Acompanhamento do Edital (itens 3.14 e 3.13.4), apontando a ausência de estudos para uma política tarifária variável (contrariando o Decreto Municipal nº 58.605/19 e o PlanMob/SP2015) e a falta de detalhamento das possíveis fontes de receitas acessórias no edital (infringindo o art. 18 da Lei Federal nº 8.987/95). Em relação ao item 2.5 (desprestígio às premissas do Plano Diretor) e 2.6 (enrijecimento do espaço público, dificuldade do redesenho das vias públicas para usos sociais e coletivos), que foram analisados conjuntamente no item 3.16 do Acompanhamento do Edital e reiterados na conclusão 4.23, a Auditoria considerou ambos procedentes. Entendeu que o mecanismo de reequilíbrio automático de vagas era inadequado diante da tendência de redução de estacionamentos para priorizar outros modais, existindo um potencial conflito de interesses com a concessionária. Por fim, no item 2.7 (necessidade de nova lei autorizativa e atualização do regramento dos serviços), a Especializada também concordou com a Representação, reiterando a conclusão 4.46 do Acompanhamento do Edital. Questionou a validade da Lei Municipal nº 12.523/97 como base legal, considerando as profundas mudanças no contexto desde sua edição, e apontou vícios na alteração promovida pela Lei Municipal nº 17.068/19 (ofensa ao art. 7º, II da LC 95/98). A necessidade de uma nova autorização legislativa que considerasse o cenário atual foi enfatizada (peça 17).

4. Intimadas, tanto a Secretaria de Governo Municipal (peça 47) quanto a Secretaria de Mobilidade e Transportes (peça 57) apresentaram esclarecimentos, sendo os autos então novamente submetidos à análise da Auditoria. A Especializada, no entanto, manifestou-se pela manutenção dos apontamentos dos itens 2.1 a 2.7 e sua correlação com os itens do Relatório de Acompanhamento de Edital do TC/001033/2019, passando a ser identificados como itens 4.1, 4.7, 4.31, 4.14, 4.20, 4.23 e 4.46 (peça 60). Novamente foram instadas a Secretaria de Governo Municipal e a Secretaria de

Mobilidade e Transportes a se manifestarem, resultando nos esclarecimentos prestados nas peças 75 e 77.

5. Em seguida, a Assessoria Jurídica apresentou parecer no qual opinou pela improcedência em parte da Representação no que se refere às alegações correspondentes aos itens 4.7 e 4.20 do relatório da auditoria. Deixou a critério do Conselheiro Relator a manutenção dos apontamentos dos itens 4.14 e 4.23, por considerá-los de natureza técnica e já em análise no Acompanhamento do Edital (TC/001033/2019). Da mesma forma, o Órgão Jurídico sugeriu que os apontamentos dos itens 4.31 e 4.36 fossem ponderados pelo Relator como possível reconsideração. Quanto ao item 4.1, a possibilidade de afastamento foi condicionada ao advento de nova normatização. Em manifestação conclusiva posterior, após a homologação da licitação e considerando a decisão do Plenário no TC/001033/2019, a Assessoria Jurídica opinou pela improcedência dos itens 4.7 e 4.20 e pela perda superveniente do objeto da Representação em relação aos itens 4.1, 4.14, 4.23, 4.31 e 4.36, visto que tais questões foram superadas no âmbito do Acompanhamento do Edital (peças 80/81).

6. Após a autorização da retomada do certame no âmbito do TC/001033/2019, a Assessoria Jurídica foi novamente instada a se manifestar, ocasião em que apontou que a condicionante estabelecida pelo E. Plenário foi cumprida em relação ao Acompanhamento de Edital da Concorrência nº 001/SMT/2019, dado o despacho da Origem convocando a adjudicatária para apresentação do Plano de Negócios. Em relação ao mérito desta Representação, o Órgão Jurídico opinou pela improcedência dos itens 4.7 e 4.20, e pela perda superveniente do objeto da Representação quanto aos itens 4.1, 4.14, 4.23, 4.31 e 4.36, em vista da superação de tais itens, que foram objeto de análise no bojo do Acompanhamento de Edital (TC/001033/2019). Finalizou o parecer apontando que não vislumbrou, sob a perspectiva jurídica, necessidade de acréscimos a partir da decisão proferida pelo E. Plenário na 3.087ª Sessão Ordinária (peças 102/103).

7. A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o reconhecimento da ulterior perda de objeto da representação inaugural, com o consequente arquivamento dos autos. Fundamentou seu pedido no fato de que todas as objeções refletidas na representação inicial já haviam sido analisadas nos autos do TC/001033/2019, que versava sobre o Acompanhamento do Edital. Desta forma, considerando que a análise completa das questões levantadas nesta Representação foi efetivada no âmbito do acompanhamento do edital, a PFM entendeu que este processo incorreu em perda do objeto.

8. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral, considerando a posterior decisão do Plenário no Acompanhamento do Edital (TC/ 001033/2019) e o parecer conclusivo da Assessoria Jurídica, opinou pelo conhecimento parcial da Representação e, no mérito, acompanhou o posicionamento do Órgão Jurídico, concluindo pela improcedência dos apontamentos dos itens 4.7 e 4.20. Quanto aos demais apontamentos dos itens 4.1, 4.14, 4.23, 4.31 e 4.36, a SG entendeu que a análise restava prejudicada pela perda superveniente do seu objeto, em virtude da superação dos questionamentos pelo Plenário nos autos do TC/001033/2019 que autorizou o prosseguimento do certame.

9. Registre-se, por oportuno, que o Inquérito Civil nº 14.0695.0000240/2019, que havia sido instaurado pela Promotoria de Justiça do Patrimônio, tornou-se a Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1005024-32.2020.8.26.0053, que tramita perante a 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo e, atualmente, aguarda decisão de embargos de declaração em agravo de

instrumento que determinou a reunião destes autos com a Ação Popular nº 1057637-63.2019.8.26.0053, que tramita perante a mesma 5ª Vara, para julgamento conjunto.[1]

10. É o relatório.

VOTO

11. A presente Representação suscitou questões em relação ao Edital da Concorrência Internacional nº 001/SMT/2019, cujo objeto é a concessão onerosa para exploração do serviço de estacionamento rotativo em vias e logradouros públicos do município de São Paulo. Após a devida instrução destes autos, e dos autos do TC/001033/2019, no qual foi processado o Acompanhamento do Edital do referido certame, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral concluíram pela improcedência dos itens 4.7 e 4.20, e pela perda superveniente do objeto da Representação quanto aos Itens 4.1, 4.14, 4.23, 4.31 e 4.36, em vista da superação de tais itens.

12. Seria possível corroborar o entendimento exarado pelos Órgãos Técnicos desta Corte, pela parcial procedência e perda do objeto da presente Representação, tendo em vista que os apontamentos dela constantes já foram objeto de manifestação expressa por esta Relatoria, quando do julgamento dos processos de Acompanhamento de Edital e de outras Representações (TC/001033/2019, TC/004769/2019, TC/004829/2019, TC/005463/2019, TC/005536/2019, TC/005754/2019, TC/005755/2019, TC/005898/2019, TC/008851/2019, TC/009074/2019, TC/018134/2019 e TC/021672/2019) que também versavam sobre a Concorrência Internacional nº 001/SMT/2019, conforme relatório, voto e acórdão proferidos na 51ª Sessão Ordinária Não Presencial realizada em 21/02/2024.[2]

13. Não obstante, foi possível constatar que as últimas manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral ocorreram, respectivamente, em 25/03/2020 (peça 103 – parecer da Assessora Jurídica Chefe) e 17/08/2020 (peça 109 – parecer do Secretário Geral), anteriormente à edição da Resolução TCMSP nº 10, de 07 de junho de 2023, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitório no âmbito desta Corte de Contas, em virtude das decisões proferidas pelo E. Supremo Tribunal Federal nos Temas de Repercussão Geral 666, 897 e 899, e na ADI 5509.

14. Por tal razão, a presente Representação deve ser examinada sob esta ótica. É o que passamos a fazer.

I - HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

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

---

[1] Consulta realizada no site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acesso em 25abr2025. Disponível em https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do

[2] TC/001033/2019, peça 371.

> "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."[3]

16. 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*."[4]

17. No tema da prescrição das pretensões dos 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.*"[5] 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:

> "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 (...)"[6]

18. Historicamente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era firme no sentido de que não se aplicava o instituto da prescrição nas pretensões ressarcitória de suas tomadas de contas especiais, 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-

---

[3] Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.

[4] Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.

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

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

> Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA; ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pena disciplinar | SUBTEMA: Prescrição).

19. 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)

20. Não obstante este entendimento, interessante pontuar que o TCU, no art. 6º, inciso II, da instrução Normativa TCU nº 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.

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

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

> "Na ausência de prazo prescricional específico para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, aplica-se aos processos de controle externo o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil." (Acórdão 670/2013-Segunda Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição)

22. Ao aplicar o prazo geral prescricional do Código Civil o Tribunal de Contas mantinha claro que a matéria era sujeita a reserva legal, mas que, 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)

23. Contudo, o panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos dos temas 666[7], 897[8], 899[9] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

24. 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)

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

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

---

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

> **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.)

26. Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria, decidiu que a disposição final do §5º, do art. 37, da Carta Magna tem alcance limitado às 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.

27. Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, firmado após debate do Plenário acerca da tese constante 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.

28. O debate do Plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que questionou como 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)

29. 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 à 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).

30. Antes do julgamento do tema 899 em 24/06/2020 o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não se 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.)

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

32. Embora tenha sido firmada 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)

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

34. Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[10], 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.

---

[10] 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)

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

> "**Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia**. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada." (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017, grifos nossos).

> "(...) **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (...) (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020. Grifos nossos)

> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO**. I – A prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999.** II – A aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei, ressalvada a possibilidade de o Poder Público buscar, na esfera judicial, o ressarcimento de valores decorrentes de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. III – Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36054 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021. Grifos nossos)

36. Inclusive no que tangia à 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, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36067 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 28-10-2019 PUBLIC 29-10-2019, grifos nossos)

37. Na ADI nº 5.509, 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)

38. Consolidado o entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar o tema na 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.

39. Subsequentemente à 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.

40. Seguindo a jurisprudência do STF, o exemplo do TCU com a sua Resolução 344/2022 e a Nota Recomendatória nº 02/2023 Conjunta Atricon-IRB-Abracom-CNPTC, este TCMSP, em 07/06/2023, editou a Resolução nº 10/2023 que disciplina o instituto da prescrição nesta Corte.

41. 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."

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

43. 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)

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

II. DO RECONHECIMENTO DA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023 NO PRESENTE CASO

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

46. A exemplo, no âmbito deste Tribunal, no que se refere aos efeitos de reconhecimento da prescrição, assim dispõem os artigos 12 e 13 da Resolução nº 10, de 2023:

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

47. Quanto aos efeitos do reconhecimento da prescrição em primeira instância, sem que ainda tenha sido proferida uma decisão de mérito, este Plenário tem pacificado o entendimento de que o feito deve ser extinto, salvo nos casos em que haja comprovada relevância que justifique a continuidade do processo, em conformidade com o disposto no art. 12 da Resolução.

48. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes deste Plenário:

> ***ACORDAM*** *os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, julgando extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.*
> ***ACORDAM****, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.*
> ***ACORDAM****, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos.* (TC nº 003025/2004; Relator Eduardo Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023).
> ***ACORDAM*** *os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, consoante o art. 2º da Resolução 10/2023 – TCMSP e julgar extinto o processo com resolução de mérito, conforme o art. 12, parágrafo único, da mesma Resolução.*
> ***ACORDAM****, à unanimidade, em determinar o envio 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.*" (TC nº 000605/2007; Relator Eduardo

Tuma; plenário; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, 27 de setembro 2023).

ACORDAM *os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, em julgar extinto o presente processo, visto que consumada a prescrição quinquenal. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, que, quanto ao mérito, declarou superado os itens 6.3, 6.4 e 6.6, deixando de acolher a Operação Urbana analisada em razão dos apontamentos 6.1, 6.2 e 6.5, reconhecendo a prescrição punitiva e ressarcitória (Resolução 10/2023 desta Corte) e exarando recomendação à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.*

ACORDAM*, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.*

ACORDAM*, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, na pessoa do Senhor Secretário de Desenvolvimento Urbano e aos demais interessados no feito, para ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.*

ACORDAM*, afinal, à unanimidade, em determinar, após as cautelas de praxe, o arquivamento destes autos.*" (TC nº 001586/2014; Relator Ricardo Torres; Plenário; 3.298ª, 1 de novembro de 2023.)

49. Ademais, o referido posicionamento deste Plenário quanto à extinção do feito em razão da prescrição está em harmonia com o entendimento do TCU:

"(...) Por fim, considerando que a materialidade dos recursos públicos aplicados não excede o valor de 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial (art. 12, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022), resta a solução de arquivamento do processo indicada no art. 11 da Resolução. Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado." (Acórdão 2831/2023 – Primeira Câmara / Relator - WALTON ALENCAR RODRIGUES PROCESSO – 016.665/2014-7 / TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ DATA DA SESSÃO - 11/04/2023).

> "*Nesse sentido, consoante disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, que estabelece a incidência da prescrição intercorrente nas situações em que o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, é forçoso reconhecer sua ocorrência e promover o arquivamento do presente feito. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado*." (Acórdão 534/2024 – PLENÁRIO/Relator AUGUSTO SHERMAN/ Processo 033.642/2018-4/ REPRESENTAÇÃO (REPR)/ Data da sessão 27/03/2024)

50. Observe-se, a propósito, que a função orientadora e pedagógica deste Tribunal se encontra preservada pela determinação constante neste Voto de encaminhar o Relatório, Voto e 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 dos atos de sua competência.

51. A medida ora proposta, para preservação dos fins pedagógicos desta Corte, está em consonância com a jurisprudência do TCU, dado que o Plenário da Corte atuou de forma idêntica no julgamento do Acórdão nº 165/2023, referente ao Relatório de Auditoria 011.479/2015-9:

> **30. Nesse sentido, ainda que tenha proposto o arquivamento deste processo pela ocorrência da prescrição, entendo que deve ser proposta ciência ao Instituto Estatual do Ambiente (Inea-RJ) acerca da alteração do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea.** (...)33. Portanto, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, proponho dar ciência ao Inea acerca da alteração irregular do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea por meio do 1º Aditivo, de 10/12/2014, em percentual superior ao pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e pela Decisão 215/1999-TCU-Plenário. Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado." (Acórdão 165/2023 – PLENÁRIO/ Relator AROLDO CEDRAZ/ Processo: 011.479/2015-9/ RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)/ Data da sessão 10/07/2024).

52. No que tange à aplicação da prescrição, 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."11

53. Assim, a prescrição é instituto fundamental para a efetivação do princípio da segurança jurídica. O mestre português José Joaquim Gomes Canotilho ensina *"que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante qualquer ato de poder – legislativo, executivo e judicial."*[12]

54. Isso porque a prescrição garante a dimensão da calculabilidade da segurança jurídica, estabilizando as relações jurídicas. O Professor Titular da Universidade de São Paulo, Humberto Ávila, define que "*a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada.*"[13]

55. Nessa linha, a prescrição, com seus efeitos, assegura calculabilidade na dimensão temporal da segurança jurídica, na medida em que limita o espectro de tempo para a confirmação das consequências normativas atribuíveis a atos e fatos.

56. Consigna-se, ainda, quanto aos efeitos da prescrição, a manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no Tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, no qual destacou que a segurança jurídica deve ser utilizada como vetor interpretativo na análise de dispositivos normativos.

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[14]

57. Assim, feitas estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas e sobre a regulação ora vigente nesta Casa, passa-se à análise do tema no caso concreto.

58. Analisando o caso em tela, verifica-se que o prazo prescricional teve sua contagem iniciada a partir da data do conhecimento da irregularidade, com o protocolo da Representação nesta Corte de Contas em 04/04/2019 (peça 01), nos termos do art. 4º, inciso II da

---

[11] 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.

[12] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Edª Almedina, Coimbra 2002, p. 256.

[13] ÁVILA, Humberto, Segurança Jurídica entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário, 2ª Edição, Edª Malheiros, São Paulo, 2012 p. 596

[14] RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. p. 03 do Acórdão.

Resolução TCMSP nº 10/2023. Sucessivos marcos interruptivos do fluxo do prazo foram identificados, até que o último deles ocorreu com a manifestação da Auditoria, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCMSP nº 10/2023, e do art. 3º, inciso II da Ordem Interna TCMSP nº 07/2023, em 11/06/2019 (peça 60). Desde então, o **decurso de tempo registrado foi maior que 5 (cinco) anos.**[15]

59. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme exposto na análise constante do presente, em homenagem à segurança jurídica e estabilização das relações jurídicas, entendo ser caso de extinção do processo, com fundamento no artigo 12, parágrafo único da Resolução nº 10/2023, na forma descrita no artigo 487, inciso II, do Código de Processo Civil,[16] aplicável subsidiariamente por força do artigo 15 do mesmo diploma legal.

60. Ante todo o exposto, **CONHEÇO** da Representação, pois presentes os requisitos de admissibilidade, **RECONHEÇO** a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º c/c art. 4º e art. 5º da Resolução nº 10/23, e julgo **EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma norma.

61. **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 artigo 13 da Resolução nº 10/23.

62. Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

[15] Até o momento da elaboração deste voto já haviam transcorrido 5 anos, 9 meses e 16 dias.
[16] 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.