ACO-UTR-741/2025

Processo - TC/006050/2016
Objeto - Recursos *ex officio* e da Procuradoria da Fazenda Municipal interpostos em face da 50ª Sessão Ordinária Não Presencial de Primeira Câmara de 15/12/2023 – Secretaria Municipal das Subprefeituras e Almeida Sapata Engenharia e Construção Ltda. – Acompanhamento da execução do Contrato 11/SMSP/Cogel/2015 – Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução e readequação do viário e obras complementares, visando à conversão da Rua Sete de Abril em calçadão, no trecho entre as Ruas Gabus Mendes e Marconi, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSOS. SMSUB. OBRAS DE READEQUAÇÃO VIÁRIA. 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. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDOS. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos *ex officio,* por ser regimental, e ordinário, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, todos com declarações de voto apresentadas, em reconhecer a ocorrência da prescrição, julgando extinto o presente feito com julgamento de mérito, nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP 10/2023, com relação a terceiros, mantidas as disposições destinadas a reorientar a atuação da administração no sentido de não desviar a finalidade das Atas de Registros de Preços.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmo votos, em determinar o encaminhamento 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 dos atos de sua competência.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que negou provimento aos recursos, visto que a parte impugnada se reveste de declaração compatível com a atuação fiscalizatória deste Tribunal e dissociada dos efeitos jurídicos da prescrição reconhecida.

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

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

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

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 05/11/2025 16:36:29 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 10/11/2025 14:11:03 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 2) E-TCM nº 6050/2016

Interessados: Procuradoria da Fazenda Municipal, Secretaria Municipal das Subprefeituras (*), Controladoria Geral do Município (*), Luiz Antonio de Medeiros Neto, Marco Antonio Horta de Barros e Vasconcellos, Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., Secretaria Municipal das Subprefeituras

Objeto: **Recursos "E*x Officio*" e Ordinário, este interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal** – Execução e readequação do viário e obras complementares visando à conversão da Rua Sete de Abril em calçadão, no trecho entre as Ruas Gabus Mendes e Marconi.

Responsáveis: Luiz Antonio de Medeiros Neto (Secretário de SMSBU à época) e Marco Antonio Horta de Barros e Vasconcellos (Fiscal do Contrato à época)

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Neste momento processual, examinam-se Recursos "E*x Officio*", com origem no disposto no artigo 137[1] do Regimento Interno desta Casa e Ordinário, interposto pela Procuradoria da Fazenda

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

Municipal – PFM em face da Decisão prolatada pela Primeira Câmara desta Corte de Contas na 50ª Sessão Ordinária Não Presencial, realizada em 15.12.2023, que julgou, à unanimidade, irregular a execução do Contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015, sem aceitação dos efeitos financeiros, com determinação à SMSUB para que tomasse conhecimento do teor dos Relatórios Técnicos encartados nos autos, orientando às Subprefeituras para a efetiva fiscalização das obras contratadas, a fim de evitar prejuízos ao erário e obras com inadequado acabamento, com posterior arquivamento dos autos.

Da decisão foi dada ciência à Secretaria[2] e foram intimados os responsáveis [3] e a Contratada [4], sendo que todos deixaram transcorrer *in albis* o prazo para interposição de Recurso (certificado às peças 68 e 73), sendo certo que apenas a Procuradoria da Fazenda Municipal interpôs Recurso Voluntário (peça 57), cabendo, ainda, por força do disposto no artigo 137 do RITCMSP, o reexame da matéria.

Em seu Apelo, a PFM pediu a reforma da r. Decisão, com o objetivo de que o processo seja declarado extinto, em razão do reconhecimento da prescrição, nos termos da Resolução nº

---

[2] Peça 61 – Ofício da SMSUB tomando ciência da decisão.
[3] Peça 52 - intimação ao Secretário à época, Sr. Luiz Antonio de Medeiros Neto, intimação publicada em DOC de 01/08/2024 (peça 59).
Peça 53 - intimação ao Fiscal do Contrato à época, Sr. Marco Antonio Horta de Barros e Vasconcelos, AR comprovando o recebimento em 20/07/2024 (peça 60).
[4] Peça 54 – intimação dirigida à contratada, publicada em DOC de 16/08/2024 (peça 59). Intimação de peça 70 reportando ao despacho de peça 60, que negou a dilação de prazo em razão da peremptoriedade, mas devolvendo o prazo, tendo em vista que a intimação não foi entregue no endereço da contratada. Em peça 71, confirmação do recebimento da nova intimação, por e-mail.

10/2023/TCMSP e da Ordem Interna nº 07/2023. Sustentou que a prescrição foi devidamente reconhecida pelos Órgãos Técnicos desta Corte, sendo a extinção do feito medida compatível com jurisprudência consolidada. Alternativamente, caso não acolhido o pedido principal, pleiteou o reconhecimento da regularidade da Execução Contratual ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros decorrentes, em consonância com o entendimento sobre a prescrição da pretensão ressarcitória.

No que tange aos Recursos, a Assessoria Jurídica (peças 75-76) opinou pela admissibilidade do *Ex Officio*, já que sua previsão encontra-se expressa no artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do RITCMSP, e pelo conhecimento do Ordinário interposto pela PFM, pois presentes os pressupostos de admissibilidade elencados no artigo 140 do mesmo Diploma.

No tocante à prescrição, a Assessoria Jurídica destacou que já havia se manifestado anteriormente pelo seu reconhecimento, com base nos parâmetros estabelecidos na Resolução nº 10/2023 e reforçou que, mesmo diante dela, permanece válida a função declaratória dos julgados dos Tribunais de Contas, o que inclui a possibilidade de determinações, recomendações e outras medidas de caráter não sancionatório. Quanto ao mérito, reafirmou as irregularidades apontadas em primeiro grau, pois não foram apresentados elementos que justificassem a alteração da Decisão recorrida, contudo,

orientou-se pelo acolhimento parcial do pedido da PFM, no que diz respeito ao acolhimento dos efeitos financeiros, que considerou compatível com o reconhecimento da prescrição, uma vez que a não aceitação desses efeitos poderia ensejar eventual ação ressarcitória. Com isso, opinou pela exclusão da expressão "sem aceitação dos efeitos financeiros" do *decisum*.

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 79), mantendo consonância com seu posicionamento anterior, requereu o conhecimento e a extinção do processo, ou, na esteira da Assessoria Jurídica, que, ao menos, seja dado provimento parcial ao seu Recurso para excluir-se a expressão "sem aceitação dos efeitos financeiros".

Por sua vez, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos Recursos. Quanto à prescrição, observou que sua incidência sobre eventuais pretensões sancionatórias e ressarcitórias foi expressamente reconhecida na Decisão recorrida, mas acompanhando o posicionamento da Assessoria Jurídica, considerou que "a não aceitação dos efeitos financeiros poderia ensejar eventual ação ressarcitória da Origem", entendendo, de igual sorte, pela exclusão da expressão "sem aceitação dos efeitos financeiros" do julgado. No tocante ao mérito, apontou que o Contrato analisado foi julgado irregular devido a diversas falhas, como ausência de planejamento, projeto básico deficiente, inexistência de projeto executivo e execução inadequada dos serviços. Foram identificadas, ainda, falhas na

fiscalização contratual, o que motivou recomendação à Administração para orientar as Subprefeituras quanto à correta fiscalização das obras e, conforme os artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/93, salientou que a fiscalização é dever e não faculdade da Administração. Ponderou que as razões recursais, contudo, não enfrentaram ou afastaram as irregularidades apontadas, limitando-se a alegações genéricas, sem apresentar elementos novos capazes de descaracterizar as impropriedades identificadas.

Com isso, a Secretaria Geral, na esteira da Assessoria Jurídica, postou-se pelo provimento parcial dos Recursos, com o fito de excluir-se a parte dispositiva "sem aceitação dos efeitos financeiros".

É o relatório.

VOTO

Conheço dos Recursos Necessário, posto que regimental, e Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, pois neste estão presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal.

Preliminarmente, observo que a PFM requereu a reapreciação do julgado, a fim de que o processo seja declarado extinto, à vista da incidência dos efeitos da prescrição não só sobre a

pretensão punitiva e ressarcitória, como disposto, afastando, também, o juízo acerca da regularidade/irregularidade da execução, fulminando, assim, o processo.

Nunca é demais lembrar que no âmbito prescrição, a Resolução nº 10/2023 desta Casa regulamentou o instituto para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento na sua esfera, com base na jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, notadamente nos termos dos Temas 445, 666, 897 e 899 e na ADI 5.509, que reconheceu a aplicação da Lei Federal nº 9.873/1999 aos Tribunais de Contas.

Por esse Diploma restou disciplinado o alcance da prescrição das pretensões sancionatórias e de ressarcimento ao Erário, mas não se impediu o julgamento de mérito quanto à regularidade ou não de execuções contratuais, tampouco vedou-se o reconhecimento dos efeitos financeiros correspondentes, que se revelou, *in casu*, ainda que tardiamente, eivados de vícios substanciais.

Com base na interpretação sistemática da Resolução nº 10/2023 e dos efeitos jurídicos próprios do instituto da prescrição, a declaração da não aceitação dos efeitos financeiros não se reveste de natureza sancionatória ou patrimonial, mas de caráter declaratório e jurídico, compatível com a atuação fiscalizatória deste Tribunal.

O ato de não se reconhecer os efeitos financeiros não implica, desde logo, imposição de penalidade ou obrigação de devolução de valores, mas sim a reafirmação de que a Administração ou contratado não pode se beneficiar de uma execução realizada de forma irregular, inclusive em respeito aos princípios da legalidade, moralidade administrativa e supremacia do interesse público.

Nesse sentido, a declaração de que não se acolhem os efeitos financeiros não viola os limites impostos pela prescrição, pois não pretende, em tese, recomposição patrimonial tampouco imposição de sanção, mas apenas reconhece a ineficácia jurídico-administrativa de uma execução viciada, sem gerar efeitos retroativos ou de natureza coercitiva.

A tentativa de equiparar a não aceitação dos efeitos financeiros a uma sanção ou desdobramento patrimonial encontra óbice na própria lógica do controle externo, que não se limita à aplicação de sanções, mas compreende o dever de resguardar a integridade do ordenamento jurídico administrativo.

No tocante ao mérito das irregularidades, o Recurso Voluntário não enfrentou de forma substancial as impropriedades que resultaram no não acolhimento da execução contratual. Observado o devido processo legal e o contraditório em sede de primeiro grau, diversos apontamentos persistiram (constatando-se até mesmo

prejuízo ao Erário[5]). Com isso, a Decisão pela irregularidade da Execução Contratual não merece retoque.

Ante o exposto, conheço dos Recursos Necessário, posto que regimental e Voluntário, por preencher os requisitos de admissibilidade, negando-lhes provimento, posto que a parte impugnada se reveste de declaração compatível com a atuação fiscalizatória deste Tribunal e dissociada dos efeitos jurídicos da prescrição reconhecida.

É o voto.

TCM, 04 de agosto de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.08.04 10:13:10 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

FBC/RB

[5] Nos termos do voto do Relator (peça 47, pg. 9 do processo):
"Nesse diapasão, de acordo com manifestação da Subsecretaria de Controle Externo, constatou-se prejuízo estimado aos cofres públicos da ordem de R$ 856.872,62 (oitocentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e sessenta e dois centavos), representando 31,38% do valor medido acumulado de R$ 2.730.559,37."

Processo: **TC 006050/2016**
Origem: **Secretaria Municipal das Subprefeituras**
Objeto: Execução e readequação do viário e obras complementares visando à conversão da rua sete de abril em calçadão, no trecho entre as ruas gabus mendes e Marconi – Recurso *ex officio.*

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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, antes de prolatada a decisão ora recorrida.

6. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, entre a data do último marco interruptivo, qual seja o Relatório de Auditoria (Peça 35 - 07/03/2018), e da decisão condenatória recorrível (Peça 48 – 15/12/2023).

7. Verificada a prescrição, deve o acórdão recorrido ser reformado para extinguir o feito. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/336/2011, o alcance da modificação no aresto impugnado resulta da avaliação ponderada quanto à relevância da manutenção dos aspectos declaratórios da anterior deliberação no sentido de reorientar a atuação da Administração.

8. 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.

9. Da leitura dos autos, tem-se que a Decisão de Câmara ora sob acompanhamento da execução orientou-se no sentido de julgar irregular a execução do Contrato 11/SMSP/Cogel/2015, sem aceitação dos efeitos financeiros.

10. Constata-se, *primo oculi*, a relevância do conteúdo declaratório do aresto recorrido, vez que se destina a reorientar a atuação da administração no sentido de melhor governança e atendimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, assim, ser mantido.

11. 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 **CONHECER** do Recurso Ordinário e, o Recurso *ex officio*, de ofício, reconhecer a ocorrência de prescrição, o acórdão recorrido para **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023, com relação a terceiros, mantidas as disposições destinadas a reorientar a atuação da Administração no sentido de não desviar a finalidade das Atas de Registros de Preços.

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 dos atos de sua competência.

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

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 17/09/2025 12:50:12 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 6050/2016

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conselheiro Relator – ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Revisor – RICARDO TORRES

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 dos autos que do último marco interruptivo consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após a defesa da Origem, elaborado em 10/01/2018 e a Decisão de 1ª Câmara prolatada em 27/05/2024, 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.

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

Em julgamentos recursais, a decisão já proferida assume caráter instrumental como função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, 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 os dos Recursos interpostos, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade e, considerando, que a função precípua do instituto da prescrição é garantir segurança jurídica, **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: 17/09/2025 12:49:57 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

68ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 05 a 20/08/2025

RELATOR CONSELHEIRO CORREGEDOR ROBERTO BRAGUIM

ITEM 2 – PLENO

2)TC 6.050/2016 - Recursos "ex officio" e da Procuradoria da Fazenda Municipal interpostos em face da 50ª Sessão Ordinária Não Presencial de Primeira Câmara de 15/12/2023 - Secretaria Municipal das Subprefeituras e Almeida Sapata Engenharia e Construção Ltda. - Acompanhamento da execução do Contrato 11/SMSP/Cogel/2015 - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução e readequação do viário e obras complementares, visando à conversão da Rua Sete de Abril em calçadão, no trecho entre as Ruas Gabus Mendes e Marconi, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste (CAV)

VOTO DIVERGENTE

RECURSO. ACOMPANHAMENTO. SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS. EXECUÇÃO E READEQUAÇÃO DO VIÁRIO E OBRAS COMPLEMENTARES VISANDO À CONVERSÃO DA RUA SETE DE ABRIL EM CALÇADÃO, NO TRECHO ENTRE AS RUAS GABUS MENDES E MARCONI. PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. SEGURANÇA JURÍDICA. FUNÇÃO PEDAGÓGICA. 1. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º, caput c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023. 2. Julgamento pela extinção do processo com relação aos responsáveis e demais envolvidos, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução. 3. Manutenção do reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto. 4. Encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Subprefeitura Cidade Ademar 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.

01. Trata-se, nesta fase, da análise do recurso ex officio e do recurso ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 57), em face da r. Decisão da 50ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara, proferida em 15.12.2023, que julgou irregular a execução do Contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015, sem aceitação dos efeitos financeiros, pelas razões a seguir expostas:

02. Em seu recurso, a Procuradoria da Fazenda Municipal requer a reapreciação da matéria, a fim de que o processo seja declarado extinto, em virtude do reconhecimento da prescrição.

03. A fase recursal foi regularmente instruída com a manifestação da SCE e dos Órgãos Opinativos deste Tribunal. Em suas manifestações a Assessoria Jurídica (peças 43, 177/178) e a Secretaria Geral (peça 81/82) opinaram pelo reconhecimento da incidência da prescrição quinquenal, uma vez que do marco interruptivo, consubstanciado na manifestação da Coordenadoria VI (peça 35, fls. 1.140/1.150), ocorrido em 07.03.2018 decorreram mais de 05 anos, de modo que as pretensões punitivas e ressarcitórias teriam sido fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º e art. 5º, inciso II c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

04. Primeiramente, conheço dos recursos *ex officio*, por ser regimental, e do ordinário, por preencher os requisitos de admissibilidade.

05. Passo à análise da prescrição quinquenal que teve sua incidência reconhecida pelos órgãos, dado o transcurso do prazo superior a 5 (cinco) anos, nos moldes disciplinados pela superveniente Resolução nº 10, de 12.06.2023, deste Tribunal, no que acompanho, em divergência ao Nobre Relator.

I - HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

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

> Fato jurídico stricto sensu é o acontecimento independente da vontade humana que produz efeitos jurídicos, criando, modificando ou extinguindo direitos. Dentre os fatos jurídicos stricto sensu sobreleva em importância o decurso do tempo, principalmente

> no que concerne à prescrição e à decadência, dada a enorme influência que exercem nas relações jurídicas, no que diz respeito à aquisição e à extinção dos direitos.[1]

07. Expande Flávio Tartuce que na "*prescrição ocorre a extinção da pretensão; todavia, o direito em si permanece incólume, só que sem proteção jurídica para solucioná-lo*."[2]

08. 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.*" [3] 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 (...)"[4]

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

10. 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

[1] Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.
[2] Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.
[3] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620
[4] Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

> regimental desprovido". (RE 578.428, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011, grifo nosso)

11. 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.

12. 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)

13. 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)

14. 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[5], 897[6], 899[7] em repercussão geral, o STF reconheceu a existência e procedência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

15. 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)

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

> "Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra **a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais**." (RE 669069, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016, grifos nossos.)

17. 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.

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

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

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 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)

19. 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.)

20. 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.)

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

22. 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.)

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

24. Ulteriormente, a questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[8], com efeito *erga omnes,* que determinou que

[8] 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

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.

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

> "**Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia**. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada." (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017, grifos nossos).
>
> "(...) **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (...) (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020. Grifos nossos)
>
> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO**. I – A prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999.** II – A aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei, ressalvada a possibilidade de o Poder Público buscar, na esfera judicial, o ressarcimento de valores decorrentes de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. III – Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36054 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021. Grifos nossos)

26. 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

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)

> 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)

27. Na ADI 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)

28. Perante esta consolidação do 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.

29. 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.

30. 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, normatizou a Resolução nº 10/2023 que disciplina o instituto da prescrição nesta Corte.

31. 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."

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

33. Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dada 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)

34. 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)

35. 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

36. Inicialmente, ressalto as manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral que, ao analisarem os marcos prescricionais previstos na Resolução nº 10, de 2023, reconheceram o transcurso de mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal no caso em exame, nos termos do art. 2º, *caput* c/c art. 5º, inciso II c/c art. 6º, inciso I, da Resolução TCMSP nº 10/2023. (peças 43 e 46)

37. 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.

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

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

> (...)Assim, acolho os pareceres nos autos para reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, **considerar insubsistente o Acórdão 7364/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o presente processo, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022**. (...) Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão cuja minuta submeto à deliberação deste

> colegiado." (Acórdão 1347/2024 – PLENÁRIO/ Relator AUGUSTO NARDES/ Processo 028.345/2020-7/ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão 10/07/2024)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

48. Inclusive, também se dará nos termos propostos em precedentes deste Plenário, como por exemplo o TC/002865/2013 no qual foi acolhida a incidência da prescrição nos autos em fase recursal, contudo o feito não foi extinto como um todo sendo, nos termos do art. 13, determinado o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais. Confira:

> **"ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos trabalhos realizados e em reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, deixando de apreciar, por maioria, por via de consequência, o mérito dos fatos analisados no presente.
>
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, bem como, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos." (TC

> nº 2.863/2013; Relator Conselheiro João Antônio; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial.)

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

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

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

> "Como é sabido, a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, a uma dimensão específica do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito. Bem por isso, a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado."[9]

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

53. Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila que *"a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos e o* ***espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada****".*[10]

---

[9] 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.

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

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

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

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[11]

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

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

57. Por fim, consigno que este Plenário pacificou o entendimento exarado neste voto durante o julgamento do TC/000366/2011, na 3.342ª Sessão Ordinária:

> "**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ex officio, por regimental.
>
> **ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal

[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. p. 03 do Acórdão.

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

58. Consoante o exposto, **CONHEÇO** dos Recursos *ex officio*, por ser regimental, e do ordinário, por preencher os requisitos de admissibilidade.

59. Determino a aplicação da Resolução nº 10, de 2023, no presente feito, com o reconhecimento da prescrição quinquenal, conforme art. 2º, caput c/c art. 5º, II e art. 6º da citada norma, e, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, afirmando a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros com relação aos responsáveis e demais envolvidos, **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

60. Fica preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. Nesse sentido, **DETERMINO** o encaminhamento à Origem do Relatório, do Voto e da Decisão a ser deliberada em Plenário, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

61. É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/09/2025 10:45:54 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

DECCAM-UTR-123/2024

Processo - TC/006050/2016
Interessadas - Secretaria Municipal das Subprefeituras e Almeida Sapata Engenharia e Construção Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 11/SMSP/Cogel/2015
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução e readequação do viário e obras complementares, visando à conversão da Rua Sete de Abril em calçadão, no trecho entre as Ruas Gabus Mendes e Marconi, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

50ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMSUB. Execução e readequação do viário e obras complementares, visando à conversão da Rua Sete de Abril em calçadão. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. DETERMINAÇÃO. 1. Tome conhecimento do teor dos Relatórios Técnicos encartados nestes autos, orientando as Subprefeituras para a efetiva fiscalização das obras contratadas, a fim de evitar prejuízos ao Erário e obras com inadequado acabamento. 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 das constatações de natureza fática e considerações sobre matéria de ordem pública, consubstanciada nos efeitos prescricionais, julgar irregular a execução do Contrato 11/SMSP/Cogel/2015, sem aceitação dos efeitos financeiros, integrando o apurado pela Subsecretaria de Controle Externo.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar à Origem que tome conhecimento do teor dos Relatórios Técnicos encartados nestes autos, orientando as Subprefeituras para a efetiva fiscalização das obras contratadas, a fim de evitar prejuízos ao erário e obras com inadequado acabamento.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

Participou do julgamento o Conselheiro 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 11:20:21 -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 15:27:27 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 006.050/2016

Colenda Câmara

Em julgamento o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015, celebrado entre o Município de São Paulo, pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, e a empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., para a *execução e readequação do viário e obras complementares visando a conversão da Rua 7 de Abril em calçadão, no trecho entre a Rua Gabus Mendes e Marconi*, no valor inicial de R$ 2.185.898,25 (dois milhões cento e oitenta e cinco mil oitocentos e noventa e oito reais e vinte e cinco centavos).

A Concorrência nº 02/2015 e o Termo de Contrato nº 011/2015, assim como os correspondentes Termos de Aditamento (6), foram analisados no TC nº 4.513/2016, tendo sido apontadas inúmeras irregularidades pela Auditoria deste TCMSP.

Da fiscalização sobre a execução contratual efetuada pela Auditoria (fls. 718/743), no período de 01.07.2016 a 29.09.2016, compreendendo documentação e verificações realizadas *in loco*, foram constatadas as seguintes irregularidades/impropriedades (Contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015):

4.1. A solução adotada referente aos blocos de concreto foi ineficiente, e representa desvantagem quando comparada com outras possíveis soluções usuais e menos onerosas, em infringência ao Princípio da Eficiência, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06. (Item 3.2.1)

4.2. Infringência ao Princípio da Eficiência, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, no que tange à instalação das lixeiras e à adequação e organização da infraestrutura subterrânea. (Itens 3.2.2 e 3.2.3)

4.3. Não observância do inciso III do art. 5°, do DM nº 54.873/2014, quanto ao desacordo entre o prazo de entrega dos serviços e o estabelecido no instrumento contratual. (Item 3.3.1)

4.4. Subcontratação irregular em infringência ao subitem 11.1 do instrumento contratual. (Item 3.3.2)

4.5. Não há no PA indicação do preposto da contratada, em desacordo com o item 9.1.7 do contrato. (Item 3.3.3)

4.6. As folhas do Livro de Ordem não se encontram devidamente numeradas, em desconformidade com o art. 6º da Resolução nº 1.024/09 do CONFEA. (Item 3.3.4)

4.7. Infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA n° 1.025, de 30.10.2009 diante do não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da SMSP responsável pela fiscalização do contrato. (Item 3.3.5)

4.8. Descumprimento da cláusula 9.2.5 do contrato, Registro Fotográfico, bem como deficiência no controle que garanta a correta execução do objeto contratual. (Item 3.3.6)

4.9. Execução do contrato deficiente quanto ao atendimento da NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, e a não aplicação das cláusulas 9.1.1 e 9.2.3 do contrato: "Rejeitar qualquer serviço executado equivocadamente ou em desacordo com as orientações técnicas passadas ou em desacordo com as especificações técnicas do edital". (Item 3.4)

4.10. É injustificada a não execução, conforme projeto básico e Anexo II do edital, do trecho entre a Rua Gabus Mendes e a Av. Ipiranga. (Item 3.4.1)

4.11. Devido a ausência de projeto executivo, ausência de relatório fotográfico completo e falta de clareza na informação da fonte dos valores utilizados para as memórias de cálculo, as medições processadas pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) apresentam deficiência na demonstração e comprovação de suas quantidades em infringência ao incisos IX e X do art. 6º e ao art. 7° da LF n° 8.666/93. (Item 3.5.1)

4.12. A 5ª medição remunerou os serviços executados de 01.01.2016 a 21.09.2016, atribuindo efeitos financeiros retroativos, no que tange ao pagamento de itens que não pertenciam ao contrato à época da execução, caracterizando contrato verbal com a Administração no período entre as duas datas, contrariando o Parágrafo único do art. 60 da LF n° 8.666/93. (Item 3.5.2)

4.13. Liquidação e pagamento de parcela relativa ao objeto do contrato sem que tenha sido efetivamente adimplida, atestando desvirtuamento do inciso III do §2º do art. 63 da Lei Federal n° 4.320/64. (Item 3.5.3)

4.14. Inadequação na remuneração dos serviços relativos aos itens 63 e 64, correspondentes aos itens de serviço "17-50-21 - Demolição manual de concreto armado" e "17-50-23 - Demolição mecanizada de concreto armado", ocasionando prejuízo ao erário no montante de R$ 126.370,24. (Item 3.5.4)

4.15. Inadequação na remuneração dos serviços relativos às escavações inferiores a 1,5m pelo item 14, correspondente ao item de serviço "04-02-00 - Escavação manual para fundações e valas com profundidade média maior que 1,5m e menor ou igual a 3,0m", ocasionando prejuízo ao erário no montante de R$ 6.499,04. (Item 3.5.5)

4.16. Inadequação e duplicidade na remuneração dos itens 10, 12 e 13, correspondentes aos itens de serviço "01-33-00 - Estação total precisão 1,5' tipo 'LEICA' TC 1101 ou similar, inclusive acessórios", "03-40-00 - Topógrafo", "03-32- 00 - Auxiliar de topografia", acarretando em prejuízo ao erário no montante de R$61.853,79. (Item 3.5.6)

4.17. Inadequação e duplicidade na remuneração do item 31, correspondente ao item de serviço "05-76-00 - Transporte de rocha", acarretando prejuízo ao erário no montante de R$ 8.742,16. (Item 3.5.7)

4.18. Inadequação e duplicidade na remuneração dos itens 51 e 52 correspondentes aos itens de serviço "08-60-01 - Retirada de esquadrias metálicas em geral, portas ou caixilhos" e "08-70-01 – Recolocação de esquadrias metálicas em geral portas ou caixilhos" acarretando prejuízo ao erário no montante de R$ 157.760,93. (Item 3.5.8)

4.19. Duplicidade na remuneração do item 70, correspondente ao item de serviço "74209/001 - Placa de obra em chapa de aço galvanizada" do SINAPI, acarretando prejuízo ao erário no montante de R$ 14.527,89. (Item 3.5.9)

4.20. Inadequação e duplicidade na remuneração do item 15, correspondente ao item de serviço "04-15-00 - Carga e remoção de terra até a distância média de 1,0km" acarretando em prejuízo ao erário no montante de R$ 4.965,96. (Item 3.5.10)

4.21. O pagamento dos itens referentes às lixeiras enterradas implica em prejuízo ao erário no valor de R$ 11.469,74. (Item 3.5.11)

4.22. Desconformidade com os Princípios da Economicidade e Eficiência quando da escolha técnica do bloco de concreto especificado no projeto, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, que resultou em prejuízo de R$ 464.382,87. (Item 3.5.12)

4.23. Realização de despesa sem prévio empenho, em infringência ao art. 60 da LF n° 4.320/64. (Item 3.6.1)

4.24. Deficiências nos pagamentos examinados quanto à comprovação da regularidade fiscal da Contratada ocasionando infringências às cláusulas 5.5 e 5.6 do Termo de Contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015 e a não observação da Portaria n° 32/2014, quando ao inciso IX e item 6.228. (Item 3.6.2 a)

4.25. Quanto ao prazo para aprovação da medição pela fiscalização, há infringência ao subitem 5.3 do contrato e infringência ao prazo de ateste conforme disposto no item III da Portaria nº 032/SMSP/2014. (Item 3.6.2 c)

4.26. Infringência ao subitem 5.8 do contrato e ao disposto no item IX da Portaria nº 032/SMSP/2014, devido ao pagamento das medições fora do prazo estabelecido. (Item 3.6.2 d)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, pela irregularidade da execução contratual e sugeriu a intimação da Origem, dos responsáveis e da Contratada, para observância dos termos regimentais, o que foi efetivado.

Compareceram aos autos oferecendo esclarecimentos a empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., o Sr. Luiz Antonio de Medeiros Neto, o Sr. Marcelo Bruni e a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (fls. 777/828, 836/985, 989/1.102 e 1.107/1.139).

A Subsecretaria de Controle Externo confirmou apontamentos do seu relatório de fls. 718/743.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade da execução contratual, tendo em vista os apontamentos nos subitens 4.1 a 4.26 do Relatório inicial da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, excetuando o subitem 4.5 (falta de indicação de preposto da Contratada), pois considerou que a apresentação da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) da Sra. Andreia Garibaldi poderia ensejar a relevação da infringência ao item 9.1.7 do Contrato.

Entendeu que pela falta de recolhimento da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) pelo servidor encarregado da fiscalização do Contrato não seria cabível aplicação de multa, tendo em vista parecer da Assessoria Jurídica Consultiva da PGM no sentido da desnecessidade de tal providência.

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu que as impropriedades não teriam força para conduzir à irregularidade da execução contratual em análise, porquanto: *(a) os serviços em questão eram úteis e necessários; (b) tais*

serviços – até prova em contrário – foram prestados corretamente pela contratada; (c) não houve qualquer restrição quanto aos preços praticados e/ou quantidade de serviços prestados; (d) não há indício de desvio de recursos públicos em favor de terceiros; (e) não há prova de que os agentes públicos responsáveis tenham se beneficiado dos atos praticados; (f) as impropriedades havidas foram todas de ordem formal, não comprometendo a eficácia e validade da sua execução; (g) não há notícia nos autos da existência de prejuízo concreto à Municipalidade em face dos atos praticados; (h) não se constatou dolo, má-fé ou culpa por parte dos agentes públicos.

Requereu o acolhimento da execução do contrato em exame e, subsidiariamente, o reconhecimento dos seus efeitos financeiros e patrimoniais, em homenagem aos princípios da estabilização das relações e da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, tendo em vista que as questões em análise se revestiam de caráter eminentemente fático, acompanhou a conclusão da área auditora no sentido da irregularidade da execução contratual. Sobre a falta de indicação de preposto da Contratada (subitem 4.5), entendeu que a falha poderia ser excepcionalmente relevada, tendo em vista a informação da Defesa de fls. 1.110 de que houve o acompanhamento durante toda a execução da obra objeto do referido contrato pela engenheira fiscal Andreia Garibaldi, CREA: 5062055972, detentora da respectiva A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica), sendo apenas que por um lapso não constou sua indicação no processo administrativo. E sobre o não recolhimento da ART pelo servidor encarregado da fiscalização do Contrato (subitem 4.7), acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que remanesce a irregularidade apontada, a qual, todavia, não deveria acarretar a aplicação de penalidade por esta Egrégia Corte de Contas, tendo em vista a existência de parecer da Assessoria Jurídica Consultiva da PGM no sentido da desnecessidade do recolhimento da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) pelo servidor da Administração encarregado da fiscalização do Contrato.

Concluiu opinando pelo não acolhimento da execução do contrato, relativamente ao período abrangido pela fiscalização.

Sobreveio remessa, pelo Controlador Geral da Prefeitura, de Relatório de Auditoria referente à O.S. n. 099-A/2016 (fls. 1172/1216), sobre a execução dos contratos relacionados com a manutenção de passeios no Município.

Para a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, o relatório da Controladoria Geral do Município não poderia servir "*para complementação do relatório produzido pela Auditoria desta Corte, pois o contrato tratado neste TC não foi contemplado pela CGM na auditoria realizada, cujos contratos estão detalhados em seu relatório no quadro da folha 1.172v"*. E, como não foram apresentados novos elementos que pudessem alterar os entendimentos alcançados anteriormente, ratificou todos os apontamentos.

Também a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou seu posicionamento, pois, a seu ver, remanesciam as irregularidades apontadas pela fiscalização da auditoria deste Tribunal concernentes à execução do ajuste.

Com as disposições da Resolução TCMSP nº 10/2023, encaminharam-se, novamente, os autos para a Assessoria Jurídica de Controle Externo para solicitar manifestação sobre a incidência da prescrição no presente caso (peça 42).

Em alentado parecer abonado pelo Assessor Subchefe de Controle Externo (peça 43), verificou-se que, "do último marco interruptivo, consubstanciado na manifestação da Coordenadoria VI de 07.03.2018, às fls. 1140/1150vº – peça 35, decorreu prazo superior a 5 (cinco) anos, considerado os parâmetros do art. 5º, inciso II c.c. art. 6º, inciso I , da mencionada Resolução, e art. 3º, incisos I e II, da Ordem Interna nº 07/2023."

Foi ressaltado que a fulminação pelo instituto da prescrição atinge pretensão punitiva e ressarcitória, mantida preservada a função declaratória, além de eventuais determinações, recomendações e/ou outras providências de igual natureza. *In casu*, fica atingido pela prescrição qualquer pretensão ressarcitória sobre o prejuízo estimado, pela Subsecretaria de Controle Externo, aos cofres públicos da ordem de R$ 856.872,62 (oitocentos e cinquenta e seis

mil, oitocentos e setenta e dois reais e sessenta e dois centavos), representando 31,38% do valor medido acumulado de R$ 2.730.559,37.

No mesmo diapasão, com a relevação da infringência ao item 9.1.7 do Contrato, relativa ao subitem 4.5 (falta de indicação de preposto da Contratada), ante a apresentação da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) da Sra. Andreia Garibaldi, a Assessoria Jurídica de Controle Externo afasta, igualmente, pretensão sancionatória.

Tendo em vista tal entendimento sobre a prescrição, os autos foram remetidos à Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 44) para manifestação.

O Órgão Fazendário, ciente de todo o processado, nada opôs quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e/ou de ressarcimento, exclusivamente no âmbito do controle externo, nos termos da Resolução nº 10/2023 e em conformidade com os entendimentos dos órgãos técnicos e especializados deste Tribunal.

É o relatório.

VOTO

1. Consoante manifestações da Subsecretaria de Controle Externo, ladeada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, ficou evidenciada a falta de planejamento, precariedade do Projeto Básico e ausência do Projeto Executivo, além da execução inadequada dos serviços.

2. Tais constatações, traduzidas em diversas irregularidades identificadas pela Subsecretaria de Controle Externo, cuja intensidade não foi arrefecida mesmo garantido o contraditório, sujeitas aos efeitos da passagem

do tempo, resultaram em rápida deterioração do passeio e dificuldade na reposição de blocos quando houve necessidade de alguma intervenção na via, conforme atesta Relatório Fotográfico anexado aos autos.

3. Nesse diapasão, de acordo com manifestação da Subsecretaria de Controle Externo, constatou-se prejuízo estimado aos cofres públicos da ordem de R$ 856.872,62 (oitocentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e sessenta e dois centavos), representando 31,38% do valor medido acumulado de R$ 2.730.559,37.

4. Ainda, nesse quesito sancionatório, consta eventual aplicação de multa por infração contratual em razão de falta de indicação de preposto da Contratada (subitem 4.5, irregularidade identificada pela Subsecretaria de Controle Externo), a despeito do entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que considerou a apresentação da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) da Sra. Andreia Garibaldi como motivo de sua relevação.

5. Tais pretensões ressarcitória e sancionatória, a considerar o instituto da prescrição, aplicado nos procedimentos em curso neste Tribunal de Contas, por força das disposições da Resolução nº 10/2023, regulamentada pela Ordem Interna nº 07/2023, encontram-se fulminadas, conforme manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo (peça 43), posto que do último marco interruptivo decorreu prazo superior a 5 (cinco) anos, mantida preservada a função declaratória no presente voto.

6. Diante das constatações de natureza fática e considerações sobre matéria de ordem pública, consubstanciada nos efeitos prescricionais, declaro irregular a execução do contrato nº 11/SMSP/COGEL/2015, sem aceitação dos efeitos financeiros, integrando ao presente voto o apurado pela Subsecretaria de Controle Externo.

7. Determino ainda à Origem que tome conhecimento do teor dos Relatórios Técnicos encartados nestes autos, orientando as Subprefeituras para a efetiva fiscalização das obras contratadas, evitando prejuízos ao Erário e obras com inadequado acabamento.

8. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2023.11.30 16:23:22 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

JCS/DCFP