IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-66/2025

Processo - TC/006846/2000

Objeto - Recursos *ex officio*, da Procuradoria da Fazenda Municipal e de IGW Trust S.A. interpostos em face da Decisão de Juízo Singular de 29/03/2023 – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Gestão/Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento) e Duomo Empreendimentos e Participações Ltda. (atual IGW Trust S.A.) – Termos de Compromisso 66/1996/Sempla e 19/1999/Sempla (Certidões 71/1996/Sempla, 27/1999/Sempla e 14/2000/Sempla – Edital de Chamamento 01/1995) – Proposta de participação na Operação Urbana Faria Lima 124-FL, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na confluência da Avenida Faria Lima com a Rua Prudente Correia

3.357ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SEGES. SMUL. TERMOS DE COMPROMISSO. OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA. ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES E CARACTERÍSTICAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. 1. 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, para fins de apuração de atos de improbidade. Tema 897, STF. CONHECIDOS. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM. Proferiu sustentação oral, representando a empresa IGW Trust S.A., o Advogado José Antônio Costa Almeida, nos termos do art. 164 do RITCMSP.

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* e ordinários, pelo atendimento aos requisitos previstos no Regimento Interno desta Corte, e em reconhecer a incidência da prescrição, nos termos da Resolução nº 10/2023 desta Corte.

ACORDAM, no mérito, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, com declarações de voto apresentadas, e EDUARDO TUMA, em reformar integralmente o acórdão recorrido e julgar extinto o feito, nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP 10/2023.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem, como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do art. 13 da citada Resolução.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, reconhecendo a prescrição sob os vieses punitivo e ressarcitório, deu provimento parcial aos recursos *ex officio* e ordinário da IGW Trust S.A., somente para afastar a determinação de adoção de providências para o ressarcimento de valores ao erário, mantidos os seus demais termos, e negou provimento ao apelo da Procuradoria da Fazenda Municipal.

Participaram do julgamento o Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de fevereiro de 2025.

DOMINGOS DISSEI –	Presidente
ROBERTO BRAGUIM –	Relator
RICARDO TORRES –	Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte
JOÃO ANTONIO –	Conselheiro, com declaração de voto

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/006846/2000**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e Duomo Empreendimentos e Participações Ltda.
Responsável:	Heloísa Maria de Salles Penteado Proença
Objeto:	Recurso *ex officio* e Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e IGW Trust S.A. Proposta de Operação Urbana Faria Lima – Termos de Compromisso 66/96/SEMPLA e 19/99/SEMPLA, bem como as Certidões 71/96/SEMPLA, 27/99/SEMPLA e 14/00/SEMPLA, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Av. Faria Lima com a Rua Prudente Correia

RELATÓRIO

Trata-se, nesta oportunidade, de julgamento dos Recursos *ex officio* e Ordinários, estes interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e por IGW Trust S/A, em face da r. Decisão de Juízo Singular, proferida em 29/03/2023 e publicada no DOC de 06/04/2023, nos seguintes termos:

> *"Diante de todo o exposto, afasto a preliminar de ilegitimidade de parte arguida pela senhora Secretária Municipal e também a preliminar de incompetência deste Tribunal para apreciar o ato com fundamento na manifestação da Assessoria Jurídica deste Tribunal. No mérito, acompanho a manifestação da Secretaria Geral para acolher parcialmente os Termos de Compromisso 66/96/SEMPLA e 19/99/SEMPLA, bem como as Certidões 71/96/SEMPLA, 27/99/SEMPLA e 14/00/SEMPLA, com determinação à Municipalidade para adoção das medidas necessárias, amigáveis ou judiciais, junto ao Compromissário, visando ao ressarcimento do erário da diferença apontada em relação ao subdimensionamento da contrapartida, devidamente atualizada, nos termos deste voto. Em razão do tempo transcorrido, deixo de apenar os agentes públicos envolvidos à época".*

Insurge-se a Procuradoria da Fazenda Municipal contra o Julgado argumentando, em síntese, que a diferença observada no valor da contrapartida, tal como apontada pelos Auditores deste Tribunal, decorreu do uso de método diverso para realizar a avaliação, e não da violação de qualquer dispositivo legal atinente à espécie. Aduziu, ainda, que a Municipalidade atua como negociadora nesses casos, pois tem legítimo interesse na valorização constante da área

territorial envolvida, sendo que a efetiva realização das Operações Urbanas, com maior arrecadação para os cofres públicos, depende da manutenção do interesse do particular no negócio e, portanto, a estipulação de um valor elevado poderia prejudicar o interesse público envolvido na espécie.

Requer, ao final, seja declarada a total regularidade dos Termos de Compromisso nºs 19/99, 66/99 – Operação Faria Lima ou, ao menos, sejam reconhecidos seus efeitos financeiros e patrimoniais, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Em suas razões recursais, a IGW Trust S/A aduziu, de início, ser titular de domínio no lugar da Duomo Empreendimentos e Participações Ltda., devendo, portanto, responder às questões suscitadas nos autos. Na sequência, alegou a ocorrência de prescrição intercorrente, bem como de prescrição administrativa. Requereu, ao final, fosse reconhecida a impossibilidade de cobrança de qualquer valor relativo à Operação Urbana em tela, por força da quitação outorgada pelo Município ou, ainda, por estar correto o cálculo do valor da contrapartida, devidamente "validado" pelas análises das autoridades competentes.

Na devida instrução, a Assessoria Jurídica observou a ausência de qualquer argumento ainda não apreciado, apto a modificar o entendimento firmado no julgado guerreado. Assim, concluiu pelo conhecimento dos Recursos e, quanto ao mérito, pelo provimento parcial dos Apelos, a fim de excluir a determinação de adoção de medidas para o ressarcimento ao erário, tendo em vista a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, consoante o art. 2º da Resolução nº 10/2023.

Na sequência, a PFM apresentou manifestação, oportunidade em que não se opôs ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e/ou ressarcitória, exclusivamente no âmbito do controle externo.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos Recursos, eis que presentes os requisitos de admissibilidade e, no mérito, pelo seu provimento parcial. Ademais, manifestou-se pelo reconhecimento da incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no caso concreto, sem deixar de pontuar que: (i) situações ou condições que extrapolem o exercício do controle externo exercido por este Tribunal ficam adstritas aos órgãos

competentes ou, se for o caso, ao Ministério Público, inclusive para fins de verificação de enquadramento em situações de imprescritibilidade, conforme previsto no Tema 897; (ii) ainda que a tese prescricional descrita no parágrafo anterior seja acolhida, o processo poderá prosseguir em relação aos demais aspectos da instrução ou do julgamento, a critério superior, com amparo nos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023; (iii) em caso de prosseguimento do processo, a decisão terá viés meramente declaratório e poderá conter determinações, recomendações e/ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa (art. 13 da citada Resolução).

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento os Recursos *ex officio* e Ordinários, estes interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e por IGW Trust S/A, em face da r. Decisão de Juízo Singular, proferida em 29/03/2023 e publicada no DOC de 06/04/2023, que, após afastar as preliminares arguidas, acolheu parcialmente os Termos de Compromisso 66/96/SEMPLA e 19/99/SEMPLA, bem como as Certidões 71/96/SEMPLA, 27/99/SEMPLA e 14/00/SEMPLA, com determinação à Municipalidade para adoção das medidas necessárias para ressarcir ao erário a diferença relativa ao subdimensionamento da contrapartida, devidamente atualizada, tal como apontado pela Equipe Auditora deste Tribunal.

Em seu Apelo, a Procuradoria da Fazenda Municipal alegou que a escolha do método para realização da avaliação seria a causa da diferença apurada no valor da contrapartida, não havendo que se cogitar, na espécie, de qualquer violação à legislação aplicável à situação em exame. Aduziu, ademais, que a Prefeitura Municipal assume o papel de negociadora diante dos particulares ao efetivar as Operações Urbanas, cabendo atuar com certa discricionariedade na precificação das contrapartidas, sopesando a manutenção do interesse da parte contrária no negócio, em prol do interesse público.

Por sua vez, a IGW Trust S.A. aduziu a incidência de prescrição intercorrente nos termos dos normativos deste Tribunal, bem como de prescrição administrativa. Requereu, ao final, fosse reconhecida a impossibilidade de cobrança de qualquer valor relativo à Operação Urbana em tela, por força da quitação outorgada pelo Município ou, ainda, por estar

correto o cálculo do valor da contrapartida, devidamente "validado" pelas análises das autoridades competentes.

Não obstante as razões expostas nos Apelos ora em análise, a leitura acurada das razões expostas revela a ausência de elementos capazes de afastar os apontamentos efetuados na instrução dos autos pela Auditoria, devidamente corroborados pela Assessoria Jurídica deste Tribunal. Assim, permanecem inalterados os elementos que guiaram o convencimento do Relator Singular ao proferir a r. Decisão contrariada, os quais, da mesma forma, ora me conduzem a manter o dispositivo pelo parcial acolhimento dos Termos de Compromisso 66/96/SEMPLA e 19/99/SEMPLA, bem como as Certidões 71/96/SEMPLA, 27/99/SEMPLA e 14/00/SEMPLA, notadamente em face do critério adotado pelo avaliador e pela Municipalidade para determinar o valor do benefício, em desacordo com a legislação aplicável à matéria, resultando em subavaliação da contrapartida devida e prejuízo ao erário.

Resta impossibilitada, contudo, a manutenção integral da r. Decisão proferida em sede de Juízo Singular, tendo em vista a incidência do instituto da prescrição nestes autos, tal como apontado nos pareceres exarados pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, atingindo as medidas de caráter punitivo e ressarcitório unicamente no âmbito do controle externo que, no presente caso, restavam consubstanciadas na determinação para que a Municipalidade adotasse as medidas necessárias para viabilizar o ressarcimento ao erário da diferença apontada em relação ao dimensionamento a menor da contrapartida, devidamente atualizada.

A esse respeito, reitero a manifestação da Secretaria Geral, no sentido de a declaração da prescrição no exercício do controle externo não se estende aos demais órgãos competentes, inclusive para fins de verificação de enquadramento em situações de imprescritibilidade, conforme previsto no Tema 897 do Supremo Tribunal Federal. Ademais, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/2023, a decisão proferida por este Tribunal pode, ainda, conter determinações, recomendações e/ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa, cabendo à Municipalidade adotar as providências que entender cabíveis à espécie.

Dessa forma, conheço dos Recursos *ex officio* e Ordinários interpostos, porquanto atendidos os requisitos previstos no Regimento Interno deste Tribunal. No mérito, considerando a incidência da prescrição na forma deduzida nos autos, que reconheço nos

vieses punitivo e ressarcitório, no âmbito do controle externo e nos termos da Resolução nº 10/2023:

1. Dou provimento parcial ao Recurso *ex officio* e ao Recurso Ordinário da IGW Trust S/A, somente para afastar a determinação de adoção de providências para o ressarcimento de valores ao erário, mantidos os seus demais termos;
2. Nego provimento ao Recurso Ordinário da PFM, por nele não ter sido formulado pedido principal, alternativo ou subsidiário que englobasse a possibilidade de alteração da R. Decisão recorrida, apenas na parte em que determinava a adoção de providências para o ressarcimento de valores ao erário, situação essa que não se confunde com o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais da situação posta.

TCM, 26 de fevereiro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

DCF/RB

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processo: **TC/006846/2000**
Origem: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Gestão/Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento)
Objeto: PROPOSTA DE OPERACAO URBANA FARIA LIMA nº 124-FL, MODIFICATIVA DA PROPOSTA DE PARTICIPACAO NA OPERACAO URBANA FARIA LIMA nº 89-FL (PA 199800935266), RELATIVA AO IMÓVEL LOCALIZADO NA AV FARIA LIMA COM RUA PRUDENTE CORREIA

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênia para divergir.

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

3. 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.

4. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

5. 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.

6. 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.

7. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição intercorrente no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 9º, *caput*, da Resolução nº 10/2023.

8. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 3 anos entre a determinação de inclusão do processo em pauta para julgamento (28/01/2010 – fls. 659 do processo físico, digitalizada às fls. 84 da Peça 06) e o despacho de encaminhamento dos autos para conhecimento do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Revisor (16/10/2015 – fls. 660 do processo físico, digitalizada às fls. 86 da Peça 06).

9. Verificada a prescrição, deve ser extinto o presente feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/366/2011, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

10. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, em seus arts. 11 e 12.[1]

---

1 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.

11. No caso concreto, há de se considerar o tempo transcorrido entre os atos da Administração e o pronunciamento desta Corte, período no qual houve, até mesmo, alterações na legislação que rege a matéria de contratações públicas.

12. Assim, não se vislumbra necessidade de pronunciamento desta Corte no sentido de reorientar a atuação da Administração.

13. Por oportuno, 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, de repercussão geral - ou criminais.

14. Ante o exposto, voto no sentido de **CONHECER dos Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela IGW Trust S.A. e do Recurso "ex officio" para, de ofício, reconhecer a consumação da prescrição intercorrente, REFORMANDO integralmente o acórdão recorrido e julgando EXTINTO o feito nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP nº 10/2023.**

DETERMINO, ainda, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

TC/006846/2000

Declaração de Voto

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar a eventual incidência prescricional nos autos do processo em tela.

A Decisão Singular, ora recorrida, foi prolatada antes da edição da 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.

Porém, verifico dos autos que do último marco interruptivo 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 mais deve ser objeto de valoração por esta Egrégia Corte.

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 (...); 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**, 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).

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, como assim ficou decidido, por maioria, nos termos do Acórdão proferido nos autos do **TC/006372/2016.**

Considerando, então, que a função precípua do instituto da prescrição é garantir segurança jurídica e evitar que situações há muito consolidadas gerem incertezas em razão do decurso do tempo, **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, como função orientadora e pedagógica, a fim de subsidiar a implementação de medidas corretivas ou preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do artigo 13 da Resolução citada.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro