III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-11/2026

Processo - TC/007183/1999
Objeto - Recursos *ex officio*, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda. (atual BNE Administração de Imóveis S.A) interpostos em face da Decisão de Juízo Singular, de 30/03/2023 – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Gestão) e Bueno Netto Gestão Imobiliária Ltda. (atual BNE Administração de Imóveis S.A) – Edital de Chamamento 01/1995 – Termo de Compromisso 12/1999/Sempla – Proposta Operação Urbana Faria Lima 92, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Avenida Eusébio Matoso 690, Pinheiros

3.395ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SEGES. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA. 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. Art. 2º, 5º, II e IV, § 2º, e art. 6º, I, 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. 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 interessada BNE Administração de Imóveis S.A., o advogado José Antônio Costa Almeida, OAB SP 256530, 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*, considerando o seu regular processamento na forma do art. 137, parágrafo único, do RITCMSP, e dos ordinários, ante a presença dos pressupostos de admissibilidade, delineados no art. 147 do mesmo Diploma Legal.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, no âmbito do controle externo, aplicando-se o disposto no art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º, e art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, com declaração de voto apresentada, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em julgar extinto o processo, nos termos do art. 12 da Resolução 10/2023, determinando o envio do relatório e voto do Relator e da declaração de voto à Origem, para fins pedagógicos, nos termos do art. 13 da citada Resolução, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que afastou a responsabilização pessoal da Secretária Heloisa Maria de Salles Penteado Proença, por ausência de individualização de conduta, e, no mérito, deu provimento parcial aos apelos para afastar a determinação dirigida à Municipalidade, ressalvando-se as medidas já iniciadas na esfera administrativa, mantendo-se o caráter declaratório da Decisão, compatível com a atuação fiscalizatória desta Corte.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de fevereiro de 2026.

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 RITCMSP

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/007183/1999**
Interessados:	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM), BNE Administração de Imóveis S.A. (atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda.)
Objeto:	Recursos *Ex Officio* e Ordinários oferecidos por PFM e BNE Administração de Imóveis S.A. (atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda.) – Proposta de Operação Urbana Faria Lima de nº 92, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Rua Eusébio Matoso, 690 – Pinheiros (Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA – Operação Urbana Faria Lima)
Responsável:	Heloisa Maria de Salles Penteado Proença (Secretária Municipal do Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Presidente da Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU à época)

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, da análise dos Recursos *Ex Officio*, interposto com fundamento no parágrafo único do artigo 137 do Regimento Interno deste Tribunal, e Ordinários apresentados pela Procuradoria da Fazenda Municipal – **PFM** (peça 27) e por BNE Administração de Imóveis S.A., atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda. (peças 35/36), em face da r. Decisão de Juízo Singular proferida pelo Conselheiro João Antonio, em 30/03/2023 (peça 18), publicada em 06/04/2023 no DOC.

Referida Decisão afastou a preliminar de ilegitimidade de parte arguida pela Sra. Heloisa Maria de Salles Penteado Proença, Secretária Municipal, e também a de incompetência deste Tribunal para apreciar o ato, com fundamento na manifestação da Assessoria Jurídica deste Tribunal, e acolheu parcialmente o Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA – Operação Urbana Faria Lima, determinando à Municipalidade a adoção de medidas amigáveis ou judiciais, junto à empresa Compromissária, com vistas ao ressarcimento ao erário da diferença apontada em relação ao subdimensionamento da contrapartida, devidamente atualizada. Ainda, considerando o decurso do tempo, o Conselheiro Relator deixou de aplicar sanções aos agentes públicos envolvidos.

No curso do processo, embora devidamente intimada, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento deixou transcorrer *in albis* o prazo para eventual interposição de Recurso (peça 38).

Nas razões recursais, a **PFM** sustenta que não há nos autos prova concreta de má-fé, dolo, simulação ou favorecimento indevido de agentes públicos ou terceiros. Argumenta que a divergência identificada se refere ao método de avaliação utilizado – questão técnica e controversa, suscetível a múltiplas interpretações. Alega, ainda, que não havia obrigação legal de adoção dos critérios utilizados pela SCE e que a inconsistência no cálculo da contrapartida seria meramente hipotética. Ao final, requer o provimento do Recurso para se declarar integralmente regular a Operação Urbana, inclusive quanto aos seus efeitos. Subsidiariamente, pleiteia o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais de todos os atos praticados, inclusive do valor já quitado da contrapartida, diante da ausência de dolo ou prejuízo efetivo ao erário, bem como do tempo decorrido desde a celebração do Ajuste (peça 27).

Por sua vez, BNE Administração de Imóveis S.A., atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda. apresenta Apelo com os seguintes argumentos: (i) ocorrência de prescrição intercorrente; (ii) impossibilidade de revisão administrativa após mais de dez anos da Operação Urbana nº 92; (iii) existência de quitação formal por parte do Município; e (iv) discricionariedade técnica e caráter negocial da operação urbana. Requer, portanto, o provimento do Recurso para que: a) seja reconhecida a prescrição intercorrente, conforme a Resolução nº 10/2023 deste Tribunal, inviabilizando eventual cobrança de diferenças na contrapartida; b) alternativamente, seja declarada a prescrição administrativa quanto à BNE; c) caso não acolhidas as anteriores, que se reconheça a impossibilidade de cobrança diante da quitação outorgada; d) que o processo seja encerrado sem qualquer imputação de irregularidade ou determinação de cobrança à empresa, tendo em vista o transcurso de mais de vinte e três anos desde o encerramento da Operação Urbana nº 92 (peças 35/36).

No curso da instrução, a Subsecretaria de Controle Externo – **SCE** manifestou-se pelo reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, com base nos artigos 2º e 9º da Resolução nº 10/2023, e concluiu que os Recursos não trouxeram elementos suficientes para afastar as irregularidades que motivaram a r. Decisão recorrida (peça 46).

Por sua vez, a Assessoria Jurídica – **AJ** opinou pelo conhecimento dos Recursos, por preenchimento dos requisitos regimentais, e, em sede preliminar, pelo acolhimento das teses de

prescrição, com base na Resolução nº 10/2023. No mérito, posicionou-se pelo provimento parcial, unicamente para afastar a determinação de ressarcimento ao Erário (peças 48/49).

Na sequência, a **PFM** declarou não se opor ao reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e/ou ressarcitória, no âmbito do controle externo, conforme a Resolução nº 10/2023 (peça 51).

Por fim, a Secretaria Geral – **SG** opinou pelo conhecimento dos Recursos *Ex Officio* e Ordinários, por preencherem os pressupostos regimentais, e pelo reconhecimento da prescrição, com consequente afastamento das medidas punitivas e ressarcitórias. No mérito, manifestou-se pelo provimento parcial, apenas para afastar a determinação de adoção de medidas visando ao ressarcimento, mantendo-se a Decisão recorrida em seus demais termos (peça 53). Já o **Secretário Geral** reiterou, ainda, seu entendimento pelo conhecimento dos Recursos e, no mérito, orientou-se pelo provimento integral, para que o processo seja extinto com base no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 10/2023, diante da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória (peça 54)

É o relatório.

VOTO

Em exame os Recursos *Ex Officio*, fundamentado nos termos do artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e por BNE Administração de Imóveis S.A., atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda., contra a Decisão de Juízo Singular que acolheu parcialmente o Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA – Operação Urbana Faria Lima, com determinação à Municipalidade para adoção de medidas visando ao ressarcimento ao erário[1] da diferença apontada em relação ao subdimensionamento da contrapartida, devidamente atualizada.

[1] Trata o TC 72.007.183.99.80 de análise do Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA - Operação Urbana Faria Lima, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Av. Eusébio Matoso, 690, tendo como compromissário: Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda. O valor orçado da operação foi de 443.193,44 UFIRs. Referida Decisão acolheu parcialmente o Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA – Operação Urbana Faria Lima, determinando à Municipalidade a adoção de medidas amigáveis ou judiciais, junto à empresa Compromissária, com vistas ao ressarcimento ao erário da diferença apontada em relação ao subdimensionamento da contrapartida, devidamente atualizada. Ainda, considerando o decurso do tempo, o Conselheiro Relator deixou de aplicar sanções aos agentes públicos envolvidos à época.

Conheço dos Recursos *Ex Officio*, considerando o seu regular processamento na forma do artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e dos Ordinários, ante a presença dos pressupostos de admissibilidade, delineados no artigo 147 do mesmo Diploma.

Em sede preliminar, reconheço a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, no âmbito do controle externo, uma vez que entre o penúltimo marco interruptivo – relatório de auditoria datado de 08/06/2001 (peça 12, fls. 155/160) – e a decisão recorrida de 30/03/2023 (peça 18), transcorreu prazo superior a cinco anos. Aplica-se, portanto, o disposto no art. 2º, caput, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º, e art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023.

Por sua vez, a Sra. Heloisa Maria de Salles Penteado Proença, Secretária Municipal à época, foi apontada como responsável pela homologação da decisão da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, na qualidade de ordenadora de despesa, conforme consignado na decisão singular.

Ocorre que, tanto a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) quanto a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelecem, com clareza, a necessidade de delimitação objetiva das funções dos agentes públicos envolvidos, de modo a assegurar que a responsabilização ocorra de forma precisa, proporcional e fundamentada, apenas em relação àqueles que efetivamente praticaram os atos administrativos questionados — e não com base em presunções decorrentes do cargo ou de competências abstratamente atribuídas.

Diante do exposto, afasto a sua responsabilidade pessoal, por ausência de individualização de conduta, nos termos dos princípios da legalidade, da pessoalidade da sanção e da segurança jurídica, que regem a atuação desta Corte de Contas[2][3].

No mérito, como decorre da instrução, os Recorrentes não lograram afastar as irregularidades apontadas nos autos. A SCE reiterou que o valor ajustado como contrapartida representou 40,6% da estimativa tecnicamente aceitável do benefício econômico advindo da exceção concedida (2.509,20 m² adicionais de área construída), com significativa valorização do imóvel. Quanto à alegação de discricionariedade técnica, a análise da SCE apontou falhas concretas na avaliação promovida pela Administração, afastando a tese de simples divergência interpretativa.

Por todo exposto, alicerçado nas conclusões das áreas técnicas, conhecendo dos Recursos, admito, preliminarmente, a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pelo transcurso do prazo superior a 5 (cinco) anos, em atenção ao contido na Resolução nº 10/2023/TCMSP e afasto a responsabilização pessoal da Secretária Heloisa Maria de Salles Penteado Proença, por ausência de individualização de conduta, conforme exigem a LINDB e a Lei nº 14.133/2021

No mérito, dou provimento parcial aos Apelos para afastar a determinação dirigida à Municipalidade para adoção de medidas visando ao ressarcimento da diferença apurada na contrapartida, em face da incidência da prescrição da pretensão ressarcitória, nos termos da

---

[2] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente." "Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[3] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Resolução nº 10/2023, ressalvando-se as medidas já iniciadas na esfera administrativa, mantendo-se o caráter declaratório da Decisão, compatível com a atuação fiscalizatória deste Tribunal.

É como voto.

TCM, 04 de fevereiro de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

FR/RB

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processo:	TC/007183/1999
Origem:	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
Objeto:	Proposta de Operação Urbana Faria Lima de nº 92, pleiteando a alteração dos índices e características de uso e ocupação do solo do imóvel localizado na Rua Eusébio Matoso, 690 – Pinheiros. Edital de Chamamento nº 01/95 Contribuinte: 083.188.0029-1 Processo constituído por 03 (três) volumes, sendo: Volume I – fls. 001 a 300 Volume II – fls. 301 a 609 Volume III – fls. 610 em diante

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

2. Inicialmente, **CONHEÇO** do recurso *ex officio* e dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 27), e pela BNE Administração de Imóveis S.A., atual denominação de Bueno Netto Empreendimentos Imobiliários Ltda (peças 35/36), objetivando a reforma da r. Decisão de Juízo Singular proferida em 30.03.2023, que analisou o Termo de Compromisso nº 12/99/SEMPLA.

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

4. 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.

5. No tema 899, o Supremo Tribunal Federal também decidiu que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas", esclarecendo que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, tipificado na Lei nº 8.429/1992.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. No presente feito, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos. Verifica-se que entre o penúltimo marco interruptivo, consubstanciado no relatório de Auditoria pós defesa (fls. 155/160 do processo eletrônico – peça 12), ocorrido em 08.06.2001, e a decisão recorrível (peça 18) que foi prolatada em 30.03.2023, decorreram-se mais de 05 anos, de modo que as pretensões punitivas e ressarcitórias foram fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, inciso II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023.

11. Verificada a prescrição, deve ser extinto o feito, especialmente com relação aos terceiros interessados. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas

no bojo do *TC/000366/2011*, deve ser ponderada a relevância da manutenção dos aspectos declaratórios que podem emergir da análise do quanto processado.

12. 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.[4]

13. 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.

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

15. 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.

Ante o exposto, voto no sentido de **CONHECER** dos Recursos interpostos e, de ofício, reconhecer a ocorrência de prescrição, **REFORMANDO** o acórdão recorrido para JULGAR **EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023.

DETERMINO, ainda, o encaminhamento dos Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, nos termos do *art. 13 da Resolução TCMSP nº 10/2023*, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro

---

[4] 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.