ACO-UTR-96/2025

Processo	-	TC/009322/2017
Contratante	-	Companhia de Engenharia de Tráfego
Contratada	-	Consórcio MCS Inteligente
Pregão Eletrônico	-	23/2017
Contrato	-	62/2017 R$ 10.791.710,84
Objeto	-	Prestação de serviços de natureza contínua, para manutenção dos equipamentos e infraestrutura atinentes ao sistema de sinalização semafórica, com serviços e fornecimento de materiais, no município de São Paulo, compreendendo serviços de reparos, fornecimento com substituição de materiais defeituosos e/ou avariados na infraestrutura do Sistema de Sinalização Semafórica – Lote 1

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. CET. MANUTENÇÃO. SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionados à contratação de serviços e à fiscalização da respectiva execução contratual. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a ocorrência da prescrição referente ao Pregão Eletrônico 23/2017 e ao Contrato 62/2017, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, e em julgar extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da mesma resolução.

ACORDAM, à unanimidade, 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 da gestão relacionados à contratação de serviços e à fiscalização da respectiva execução contratual, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento das formalidades legais.

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

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/gc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:38:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:05:09 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 40 – Pleno

TC 9.322/2017 - Análise
Objeto: Análise da Licitação (Pregão Eletrônico nº 23/2017) e do Contrato nº 62/2017 que decorreu da Ata de Registro de Preços nº 003/2017, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego-CET e o Consórcio MCS Inteligente (MENG Engenharia Comércio e Indústria Ltda., CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda. E SINALRONDA Sinalização Viária e Serviços Ltda.), cujo objeto é a prestação de serviços de natureza contínua, de manutenção dos equipamentos e infraestrutura dos sistemas de sinalização semafórica com fornecimento de materiais – Lote 1.
Interessados: Companhia de Engenharia de Tráfego-CET; Consórcio MCS Inteligente (MENG Engenharia Comércio e Indústria Ltda., CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda. e SINALRONDA Sinalização Viária e Serviços Ltda.)
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da Licitação (Pregão Eletrônico nº 23/2017) e do Contrato nº 62/2017, que decorreu da Ata de Registro de Preços nº 003/2017, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego e o Consórcio MCS Inteligente (formado pelas empresas MENG Engenharia Comércio e Indústria Ltda., CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda. E SINALRONDA Sinalização Viária e Serviços Ltda.), **cujo objeto é a prestação de serviços de natureza contínua, de manutenção dos equipamentos e infraestrutura dos sistemas de sinalização semafórica com fornecimento de materiais** – Lote 1, no valor de R$ 10.791.710,84 (dez milhões setecentos e noventa e um mil setecentos e dez reais e oitenta e quatro centavos).

A Secretaria de Controle Externo[1] manifestou-se pela **regularidade da Licitação** e pela **irregularidade da Contratação**, tendo em vista que *"o objeto não está devidamente caracterizado posto que as quantidades não estão justificadas em função das necessidades e finalidade da unidade, em infringência ao artigo 15, § 7º, inciso II da LF 8.666/63"*.

A Origem, os Responsáveis e a Contratada foram oficiados para manifestação acerca do relatório do Órgão Técnico e apresentaram a documentação juntada às fls. 333/366, 388/398, 403/405, 409/411 e 415, a qual foi analisada pela Auditoria[2], que reiterou sua conclusão anterior nos seguintes termos:

> *"Inicialmente, cabe esclarecer que não procede a alegação do Consórcio Contratado (MCS Inteligente). Há um equívoco na formulação e na conclusão da*

1 - Fls. 311/321 (07/06/2018).
2 - Fls. 426/428 (05/07/2019).

resposta quando critica o apontamento de irregularidade dos quantitativos, registrado no Relatório de Análise de Contratação (fls. 316/320vº). Os quantitativos do Edital, considerados regulares pela Auditoria no Acompanhamento do Edital (TC nº 1.474/17-63) e na Análise da Licitação (fls. 311/315vº), não foram transplantados para o contrato, como afirma o Consórcio.

Quanto ao apontamento, cumpre lembrar, como consta na Análise do Contrato à fl. 320, que a nosso ver, a justificativa para a contratação foi frágil. Constou apenas de uma tabela de quantitativos de serviços que a auditoria verificou corresponder a aproximadamente 80% das quantidades da Ata de Registro de Preços nº 003/2017.

No que tange à manifestação da CET, quanto à superação do apontamento, as informações trazidas sintetizam as quantidades de falhas verificadas em 2016 e o consumo estimado de materiais relativo à recorrência de roubos e furtos nos equipamentos para 2017 (fls. 391/392). Além disso, alega a CET, que em razão da análise dos recursos disponíveis e dos cálculos ora apresentados, tomou-se a decisão de se contratar 80% da Ata, considerada suficiente para atender as demandas dos serviços até fevereiro de 2018.

Nesta oportunidade, para analisar a resposta da CET, temos que rememorar o conceito de Sistema de Registro de Preços (SRP), um conjunto de procedimentos que se destina à formalização de uma Ata de Registro de Preços (ARP), de bens ou serviços, e que visa sucessivas contratações futuras na medida das necessidades. A licitação, sui generis, não precisa vir precedida de reserva de recursos orçamentários, porém deve conter a estimativa adequada das quantidades necessárias, ou seja, uma expectativa confiável de consumo ou utilização para o período de vigência da Ata firmada, 12 meses no presente caso.

Verifica-se que a CET informou quais foram as premissas utilizadas para chegar às quantidades contratadas, de aproximadamente 80% do total de cada serviço previsto, porém, fixou num único contrato, 80% do total licitado, quando o esperado no SRP é a existência de contratações sucessivas, na medida das necessidades.

Por outro lado, considerou para um período de vigência de 12 meses contratuais, apenas 80% do total esperado, contrariando a lógica do Sistema.

Ainda, apresentou cálculos informando que a quantidade seria suficiente apenas "para atender as demandas dos serviços até fevereiro de 2018", um contrassenso, pois tendo sido o contrato em comento firmado em 17.08.2017 (fl. 282vº), 80% das quantidades previstas para 12 meses seriam utilizadas em apenas 6 meses, desfigurando as justificativas apresentadas e que haviam sido aceitas no âmbito da auditoria, quando se deu a licitação.

Portanto, pesa contra a regularidade da contração nos moldes apresentados, a ausência de planejamento adequado e a fragilidade da justificativa, razão pela qual mantemos o apontamento.

(...) CONCLUSÃO

Com vistas ao acrescido, reitera-se a conclusão 14.1 do Relatório de Análise da Contratação."

A assessora da Assessoria Jurídica emitiu parecer e opinou pela irregularidade do Contrato nº 062/2017, sob os seguintes fundamentos:[3]

> *"De acordo com a análise formal procedida por AUD e consubstanciada no relatório de fls. 311/315vº, a licitação foi tida como regular.*
>
> *De nossa parte, com base na fiscalização da Coordenadoria V e na documentação constantes dos autos, verifica-se que no presente processo não há controvérsia jurídica a respeito da regularidade da licitação.*
>
> *Assim, considerando o apurado pela fiscalização,* ***entendemos que pode ser acolhida a licitação.***
>
> *(...)*
>
> *É sabido que o referido modelo de contratação e seu cabimento exige clareza em relação aos aspectos que envolvem a demanda.*
>
> *No presente caso, verifica-se que a adoção da modalidade foi justificada pela Origem e aceita no âmbito da auditoria, quando se deu a licitação (fls. 315/315vº).*
>
> *Quanto às justificativas apresentadas pelas defesas, em relação ao apontamento de AUD (item 14.1), observamos que os esclarecimentos apresentados pelas defesas, possuem natureza eminentemente técnica, razão pela qual acompanhamos a Especializada, por seus próprios fundamentos.*
>
> ***Permitimo-nos apenas acrescentar às questões já trazidas por AUD, que a quantidade contratada (80% das quantidades da Ata de Registro de Preços nº 003/2017), por si só, não configura irregularidade, na medida em que não extrapolou o limite permitido, em verdade, o que desvirtua a sistemática do procedimento, é fato de ter sido firmada em um único contrato.***
>
> *Ante o exposto, com base nos relatórios técnicos precedentes,* ***posicionamo-nos pela irregularidade do Contrato nº 062/2017****, em razão do apontamento da Auditoria (item 14.1 – fls. 320)."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da licitação e do ajuste em análise, nos seguintes termos:[4]

> *"11. É preciso registrar que a Origem demonstrou, inequivocamente, as premissas que utilizou para chegar às quantidades contratadas (80% da Ata de Registro de Preços). E, nesse particular, merece destaque a observação lançada pela Assessora Jurídica do Controle Externo, de que a quantidade contratada, por si só, não configura irregularidade, na medida em que não extrapolou o limite permitido.*
>
> *12. Para a Assessora opinante, o que desvirtuou a sistemática do procedimento foi o fato de ter sido firmado contrato único – o que, salvo melhor juízo, não tem o condão de macular a contratação ora em exame.*

3 - Fls. 435/438 (01/10/2019).
4 Fl. 441/447 (25/10/2019).

13. Nestas circunstâncias, perfeitamente defensáveis o ajuste e os atos praticados pelos responsáveis. ***Até porque em nenhum momento sequer aventou-se a possibilidade de prejuízo, tampouco que os preços ajustados não foram adequados, ou que os serviços não foram executados.***

14. Como é sabido, o prejuízo não se presume, ele deve ser cabalmente demonstrado, o que não se verifica nos presentes autos.

15. A invalidação dos atos administrativos deve orientar-se pelo princípio do prejuízo e, ante sua ausência, há que haver ponderação de valores e razoabilidade na interpretação da lei, não ensejando as supostas falhas constatadas declaração de nulidade do procedimento em análise.

16. Neste sentido, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é expresso, vedando decisões que desconsiderem suas consequências práticas (...)

17. Por outro lado, até prova em contrário, milita em favor dos agentes públicos a presunção de boa fé, inerente aos atos administrativos praticados, até mesmo em obediência ao princípio da segurança jurídica.

18. Assim é que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige comprovação de dolo ou erro grosseiro para responsabilização do agente público, o que não se cogita, muito menos se comprova, no presente caso (...)

19. Ademais, há deficiências históricas, relacionadas a falta de equipamentos e pessoal, que dificultam o trabalho dos agentes, o que deve ser levado em consideração por este Egrégio Tribunal, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (...)

20. Assim, ainda que se admitisse a impropriedade apontada pela Fiscalização, não caberia, no presente caso, com o devido respeito, anulação de atos ou responsabilização dos agentes.

21. Em face do exposto, à vista de todo o processado nestes autos, ***esta Procuradoria, com base nos elementos de defesa encaminhados pelos responsáveis, requer o acolhimento da licitação e do ajuste em análise****, relevando-se a única impropriedade remanescente, sem prejuízo das determinações e recomendações que esse Egrégio Tribunal entender cabíveis.*

22. Ademais, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, bem como inexistir dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis e, especialmente, a demonstração de que os agentes agiram dentro de suas possibilidades, dadas as limitações materiais, de pessoal e financeiras (art. 22 da LINDB), ***requer subsidiariamente reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica,*** *sem aplicação de sanção aos agentes públicos, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro."*

Por derradeiro, a Secretaria Geral manifestou-se de forma conclusiva e, na esteira dos pareceres da Auditoria e da AJ, opinou pela regularidade do Pregão Eletrônico nº 23/2017 e pela irregularidade do Contrato nº 62/2017, sob os seguintes fundamentos:[5]

5 Fl. 449/451vº (31/03/2020).

> *"Entendo que, mesmo após a apresentação das manifestações pelo Consórcio contratado e pela CET, permaneceu a irregularidade apontada pela Auditoria, diante da fragilidade na justificativa apresentada, uma vez que constou apenas uma tabela de quantitativos de serviços (fls. 277/279) em que a auditoria verificou corresponder a aproximadamente 80% das quantidades da Ata de Registro de Preços n. 003/2017.*
>
> *Em que pese a CET ter informado as premissas encontradas para chegar às quantidades contratadas, qual seja, 80% das quantidades da Ata de Registro de Preços n. 003/2017, verificou-se que foi fixado em um único contrato, enquanto que o correto para o Sistema de Registro de Preços é a existência de contratações sucessivas.*
>
> ***Com relação ao pedido da PFM referente à aceitação dos efeitos financeiros, entendo não ser o momento apropriado para examinar os efeitos financeiros que deverão ser apreciados por ocasião da análise da execução contratual.***
>
> *Diante do exposto, acompanho a Auditoria e a AJCE e opino pela regularidade do Pregão Eletrônico n. 23/2017 e pela irregularidade do Contrato n. 62/2017, decorrente da Ata de Registro de Preços n. 003/2017."*

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos da análise da Licitação (Pregão Eletrônico nº 23/2017) e do Contrato nº 62/2017 que decorreu da Ata de Registro de Preços nº 003/2017, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego-CET e o Consórcio MCS Inteligente (formado pelas empresas MENG Engenharia Comércio e Indústria Ltda., CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda. E SINALRONDA Sinalização Viária e Serviços Ltda.), **cujo objeto é a prestação de serviços de natureza contínua, de manutenção dos equipamentos e infraestrutura dos sistemas de sinalização semafórica com fornecimento de materiais** – Lote 1, no valor de R$ 10.791.710,84 (dez milhões setecentos e noventa e um mil setecentos e dez reais e oitenta e quatro centavos).

O processo foi regularmente instruído, com a manifestação dos Órgãos Técnicos, da Origem e dos demais interessados.

Ab initio, por economia processual e se tratar de matéria de ordem pública, cumpre debruçar-nos a respeito da possível incidência da prescrição.

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."*[6]

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*."[7]

Explica o Ministro Edson Fachin no seu voto durante o julgamento do tema 897 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal que:

> *"Como é sabido, a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, a uma dimensão específica do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito. Bem por isso, a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado."*[8]

No tema da prescrição das pretensões do 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.*"[9]

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 (...)"*[10]

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 especial, em razão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

---

6 Diniz, Maria H. *Manual de direito civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2022, pg. 43.
7 Tartuce, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10ªed, 2020, Rio de Janeiro, Editora Método.
8 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.
9 Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620
10 Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

> "*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)

Este posicionamento, inclusive já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal na época:

> "*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1.* ***O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário.*** *2. Agravo regimental desprovido*". (RE 578.428, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011, grifo nosso)

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.

Quanto a prescrição das pretensões de natureza sancionatórias, 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)

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

Contudo, este panorama da prescrição no Tribunal de Contas da União recentemente foi alterado pela consolidação do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Nos julgamentos, especialmente, dos temas 666[11], 897[12], 899[13], em sede de repercussão geral, o STF reconheceu a existência do instituto da prescrição em face das pretensões ressarcitórias dos Tribunais de Contas.

O §5º, do artigo 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)

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***

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

> ***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.)

Como pode ser visto, o Plenário do STF, por maioria (vencido o Ministro Edson Fachin) decidiu que a disposição final do §5º, do artigo 37, da Carta Magna tem alcance limitado para apenas as 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.

Esta tese foi reforçada no julgamento do tema 897, em que foi firmado após debate do plenário a tese 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 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 é que foi definido novamente o limite das ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira trecho do voto vencedor do Ministro Edson Fachin:

> "*Diante da exceção constitucional ampla que estabelece a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento do erário decorrentes de atos ilícitos que a ele causaram prejuízos,* ***entendo que a sua restrição a um grupo específico de ilícitos (sejam eles improbidade administrativa ou tipos penais), ao contrário de favorecer, milita em desfavor ao princípio da segurança jurídica****. O comando constitucional materializou, com segurança, o ideal republicano de que ninguém, ainda que pelo transcurso de lapso temporal considerável - frise-se uma vez mais - está autorizado ilicitamente a causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarci-lo.*" (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. Voto Ministro Edson Fachin, p. 08; p. 44 do Acórdão, grifos nosso)

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 a 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.)

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.)

Todavia, este entendimento não pode ser mantido após a decisão concretizada no tema 899.

Embora tenha sido firmado 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.)

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

Ulteriormente, esta questão do prazo foi edificada no julgamento em 11/11/2021 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509[14], com efeito *erga omnes,* que determinou que a prescrição das pretensões do Tribunal de Contas da União, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seria regida observando o disposto no paradigma da Lei Federal nº 9.873/99, por analogia.

Antes da referida ADI a jurisprudência do STF já vinha se posicionando neste sentido como pode ser verificado 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**

14 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos "atos dolosos de improbidade administrativa". É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

> **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)

Inclusive no que tangia a aplicação das causas interruptivas da mesma Lei Federal:

> "*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos****. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levandose 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)

Na ADI º5.509, 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)

Perante esta consolidação do entendimento jurisprudencial do STF, o TCU resolveu normatizar em 11/10/2022 a 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.

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.

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

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.*”

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

Mencionada obrigação deve ser cumprida independente do momento processual, dado 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)

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)

Feito estas considerações gerais acerca do histórico e consolidação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas é caso de analisar o caso concreto.

No que tange ao caso em tela, devem ser identificados primeiramente os marcos temporais em que pretensamente ocorreu decurso do lapso temporal prescricional.

O Relatório Conclusivo da Auditoria de 05 de julho de 2019 (fls. 169/173 da peça 50, autos digitais - fls. 426/428 dos autos físicos) consubstancia o marco interruptivo da prescrição correndo, a partir de então, o prazo prescricional quinquenal.

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, entendo ser caso de extinção do processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 12,

parágrafo único[15] da Resolução nº 10/2023, complementado pelo item 14[16] da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n° 02/2023, na forma descrita no artigo 487, II[17] do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força do artigo 15[18] do mesmo diploma legal.

À vista do exposto, voto pelo **RECONHECIMENTO DA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO**, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 10/2023/TCMSP, **JULGO EXTINTO** o processo com resolução de mérito**,** nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.

Cumpridas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE OS AUTOS**.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

15 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.
16 14. A decisão que reconhecer a decadência ou a prescrição extinguirá o processo com resolução de mérito.
17 Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:
(...)
II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;
18 Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 15/01/2025 11:29:32 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo