VI – ACÓRDÃO

ACO-UTR-425/2026

Processo	-	TC/009622/2019 (Apensados os processos: TC/004892/2019 e TC/007642/2019)
Interessadas	-	Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa e Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A. – Spcine
Objeto	-	Balanço referente ao exercício 2018

3.421ª Sessão Extraordinária

BALANÇO. 2018. SPCINE. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRESCRIÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. NATUREZA DECLARATÓRIA. CONTABILIZAÇÃO DE RENDIMENTOS FINANCEIROS. IMPOSTO DE RENDA SOBRE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. CONTRATO DE GESTÃO. METAS INSTITUCIONAIS. TRANSPARÊNCIA. GOVERNANÇA. GESTÃO DE PESSOAL. ADMISSÃO DE DIRIGENTES. GESTÃO DE PESSOAL. DESVIO DE FUNÇÃO. CONTROLE INTERNO. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. 1. O julgamento das Contas Anuais e dos Balanços pelas Cortes de Contas possui natureza predominantemente declaratória e não se confunde com o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória, razão pela qual não se submete à prescrição. Art. 70 e art. 71, CRFB/1988. Precedentes: Acórdãos 1.483/2022-Plenário, TCU, Acórdão 739/2025-Plenário, TCU. Acórdão 428/2026-Plenário, TCU. 2. A contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras deve observar os princípios e as normas aplicáveis, assegurando a fidedignidade das demonstrações contábeis e a adequada representação da situação patrimonial da entidade. Art. 176 e art. 177, L 6.404/1976. 3. O tratamento contábil do imposto de renda incidente sobre aplicações financeiras deve refletir adequadamente seus efeitos patrimoniais, garantindo a consistência e a confiabilidade das demonstrações contábeis. Art. 176 e art. 177, L 6.404/1976. 4. A entidade deve instituir mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação que assegurem o cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão, promovendo a efetividade das políticas públicas. Art. 37, caput, CRFB/1988. 5. O estatuto social e os instrumentos de governança das empresas estatais devem contemplar mecanismos destinados a assegurar transparência, integridade, prestação de contas e controle institucional. Art. 8º, art. 9º e art. 13. L 13.303/2016. 6. A composição dos órgãos de administração e fiscalização das empresas estatais deve observar os requisitos legais e estatutários, garantindo a regularidade da governança corporativa. Art. 17, art. 22 e art. 26, L 13.303/2016. 7. Os atos de nomeação e investidura de dirigentes devem ser formalizados mediante documentação que comprove o atendimento dos requisitos legais e estatutários exigidos para o exercício do cargo. Art. 17 e art. 22, L 13.303/2016. 8. É vedada a utilização de empregado ou servidor em atribuições incompatíveis com o cargo ou emprego para o qual foi regularmente investido. Art. 37, caput e II, CRFB/1988. 9. A recorrência de impropriedades em diferentes áreas da gestão evidencia fragilidades dos mecanismos de controle interno e governança, impondo à Administração a adoção de medidas destinadas ao fortalecimento dos controles institucionais. Art. 70 e art. 74, CRFB/1988. 10. As demonstrações contábeis devem representar adequadamente a situação patrimonial, financeira e o resultado da entidade, assegurando transparência e adequada prestação de contas. Art. 176 e art. 177, L 6.404/1976. IMPRESCRITIBILIDADE. Votação por maioria. APROVADO excepcionalmente. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam do exame das Contas da Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa e Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A. – Spcine relativas ao exercício financeiro 2018. Os autos foram

devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Revisor ROBERTO BRAGUIM, após vista concedida na 3.409ª S.E. Naquela ocasião, o Conselheiro JOÃO ANTONIO antecipou seu voto, enquanto o Conselheiro Relator EDUARDO TUMA votara na 3.405ª S.E.

ACORDAM, preliminarmente, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO (votando antes dos demais por abrir divergência), ROBERTO BRAGUIM – Revisor e RICARDO TORRES, todos com declarações de voto apresentadas, diante (i) da natureza jurídica de que se revestem os processos de Contas Anuais e de Balanços Anuais; (ii) da necessidade de controle social, assegurado pela emissão do respectivo julgamento; (iii) da indispensabilidade do interesse público e da transparência; e (iv) da essencialidade do controle externo reconhecida expressamente pela Constituição Federal, em declarar a imprescritibilidade das Contas e Balanços, passando à consequente apreciação do Balanço Anual objeto destes autos.

Vencido o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator, que, consoante relatório, voto e complemento de voto, reconheceu, de ofício, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP 10/2023, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez que transcorrido lapso superior a cinco anos desde a ocorrência do último marco interruptivo do prazo prescricional, na forma do art. 5º, *caput*, inciso II, c.c. o art. 6º, *caput*, inciso I, do referido normativo, com resolução de mérito – abstendo-se, portanto, de apreciá-lo, por prejudicado.

ACORDAM, à unanimidade dos votantes no mérito, em virtude da similaridade dos apontamentos do exercício em julgamento com os constantes nas Contas dos exercícios 2016, 2017 e 2019, todas julgadas, à unanimidade, excepcionalmente regulares, em julgar pela excepcional aprovação das Contas do exercício 2018, acolhendo as infringências constantes dos itens 7.1, 7.5 a 7.10, 7.12 a 7.14 e 7.16, e as propostas de determinações identificadas nos itens 7.2 e 7.17 e não acolhendo a proposta de determinação contida no item 7.3, por ter sido convertida em determinação no julgamento das Contas do exercício 2016, ocorrido em dezembro de 2021.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Spcine, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de julho de 2026.

RUBENS CHAMMAS – Conselheiro Substituto no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte
RICARDO TORRES – Conselheiro
JOÃO ANTONIO – Conselheiro

/lsr

TC/009622/2019 - Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa e Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A. - SP Cine - **Balanço** referente ao exercício de **2018** (RSB) (Apensados os TCs 004892/2019 e 007642/2019)

SPCINE. BALANÇO. EXERCÍCIO 2018. PRESCRIÇÃO. PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. RESOLUÇÃO TCMSP Nº 10/2023. SEGURANÇA JURÍDICA. FUNÇÃO ORIENTATIVA.

1. A incidência do instituto da prescrição nas decisões dos Tribunais de Contas foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 899 da repercussão geral, que firmou a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

2. Precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e de outros Tribunais de Contas reconhecendo a incidência da prescrição em processos de julgamento de contas anuais.

3. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de outros Tribunais de Contas no sentido da extinção do processo de contas anual após o reconhecimento da prescrição.

4. Aplicação, ao caso concreto, da metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União, nos precedentes do Acórdão nº 8.080/2023 – 1ª Câmara e do Acórdão nº 6.249/2025 – 2ª Câmara, especialmente quanto à ponderação do critério de relevância para definir a continuidade da tramitação processual.

5. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 2º, caput, c.c. os arts. 5º, caput, inciso II, e 6º, caput, inciso I, da Resolução TCMSP nº 10/2023. Extinção do processo, nos termos do art. 12, parágrafo único, do mesmo diploma.

6. Extinto o processo, ressalva-se que, à luz do princípio da congruência, os efeitos deste julgado limitam-se ao presente feito e não se estendem a procedimentos autônomos relativos às contas anuais da SPCine de exercícios distintos. Por conseguinte, o reconhecimento da prescrição e a consequente extinção não alcançam, nem invalidam, as determinações expedidas por esta Corte em julgamentos de balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas. Do mesmo modo, eventual reiteração de irregularidade em exercícios futuros poderá ser novamente apontada e apreciada no respectivo processo.

7. Manutenção do reconhecimento do conteúdo declaratório do relatório do balanço, exclusivamente para dar eficácia ao

conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto. **EXTINTO. RECOMENDAÇÃO.** 1. Encaminhamento do Relatório, do Voto e do Acórdão a ser alcançado em Plenário à Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCINE para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão da Sociedade de Economia Mista, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

RELATÓRIO

1. Cuida o TC/009622/2019 do exame das contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCINE, relativas ao exercício de 2018.

2. A SPCINE é uma sociedade de economia mista criada pela Lei Municipal nº 15.929/2013 sob a forma de sociedade anônima de capital autorizado, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com duração indeterminada, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura.

3. De acordo com seu estatuto, a SPCINE tem como objeto social a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico, científico, da atividade cinematográfica e audiovisual do Município de São Paulo.

4. A empresa encaminhou as contas relativas ao exercício de 2018 em 31.05.2019, em conformidade com o disposto no § 2º do artigo 48 da Lei Orgânica do Município e no artigo 74 do Regimento Interno deste Tribunal (fl. 6 de peça 10).

5. A **Secretaria de Controle Externo - SCE** analisou a documentação encaminhada e apresentou o Relatório Anual de Fiscalização – RAF no qual fez constar o resultado dos exames (peça 10), do que se destaca: a ausência de publicação das demonstrações contábeis e das informações de execução contratual no sítio eletrônico da entidade; a impropriedade contábil consistente no registro dos rendimentos de aplicações financeiras de recursos gerenciados como receitas próprias; o desempenho operacional insatisfatório, evidenciado pelo não atingimento da maioria das metas estipuladas no Compromisso de Desempenho Institucional (CDI); e a admissão integral de servidores mediante cargos em comissão, sem a realização de concurso público, somada à inobservância da reserva legal de cotas raciais para cargos de chefia e assessoramento.

6. As demonstrações contábeis foram auditadas pela empresa Audimec – Auditores Independentes, que opinou da seguinte forma (fl.6 de Peça 10):

> "Examinamos as demonstrações contábeis da **EMPRESA DE CINEMA E AUDIOVISUAL DE SÃO PAULO S/A – SPCINE** (Companhia), que compreendem o balanço patrimonial em 31 de dezembro de 2018 e as respectivas demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.
>
> Em nossa opinião, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da **EMPRESA DE CINEMA E AUDIOVISUAL DE SÃO PAULO S/A – SPCINE** em 31 de dezembro de 2018, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil. (grifo no original)

7. As demonstrações contábeis[1] da SPCINE foram elaboradas com base nos preceitos da Lei Federal nº 6.404/76, alterada pelas Leis Federais nº 11.638/07 e nº 11.941/09.

8. A estrutura do Balanço Patrimonial estava de acordo com a legislação vigente, contudo, algumas contas apresentavam divergências: uma diferença a menor de R$ 1,084 milhão na conta Obrigações com Terceiros e na Demonstração do Resultado do Exercício e receitas majoradas em R$ 662,7 mil. Consequentemente, havia reflexos nos valores do Lucro Líquido do Exercício apresentados nas Demonstrações do Fluxo de Caixa (DFC) e de Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e nos valores de Receitas Financeiras e Remuneração na Demonstração do Valor Adicionado.

9. Não foram detectadas divergências na conciliação entre o balancete contábil e os extratos bancários.

10. Quanto à contabilização das "Retenções de Imposto de Renda", a Auditoria salientou proposta de determinação feita no RAF 2016, por entender ser oportuno que se realize consulta junto à Receita Federal do Brasil a respeito da utilização do IR incidente sobre aplicações de recursos gerenciados para fins de compensação (ou seja, que não constituem recursos próprios da empresa), para que no futuro a SPCINE não se sujeite à aplicação de penalidades por divergência no uso da legislação aplicável.

[1] Foram apresentados, para o exercício de 2018, o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração do Valor Adicionado e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, além de Notas Explicativas.

11. O saldo da conta de "Investimento em Produções Audiovisuais" importava em R$ 3.175.722, o que correspondia a 9,0% do total do Ativo.

12. Esses Investimentos em Produções Audiovisuais foram realizados com recursos próprios da SPCINE e, conforme informado em nota explicativa, possuíam expectativa de retorno em até sete anos do lançamento da produção. Desse modo, após o lançamento, todo retorno financeiro é abatido da respectiva conta, até que o saldo se esgote. Após o esgotamento do saldo, os retornos financeiros são contabilizados como receita da empresa. Passados os sete anos do lançamento da produção, caso haja saldo nas contas, este será baixado como despesa.

13. No exercício de 2018 não foi realizado inventário físico do "Ativo Imobilizado" da SPCINE.

14. A Nota Explicativa 10 esclareceu que as "Obrigações com Terceiros" referiam-se à parceria[2] firmada entre a Companhia e a Prefeitura Municipal de São Paulo, através da Secretaria Municipal da Cultura. O saldo dessa conta totalizava R$ 21.823.634 (96,8% do total do passivo).

15. Neste ponto, a Auditoria salientou a divergência[3] entre as contas de "Obrigações com Terceiros" e os respectivos saldos de aplicações financeiras, a qual se deve ao fato de a SPCINE contabilizar historicamente os rendimentos de aplicações financeiras como receitas próprias da empresa. Assim, apontou que os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos gerenciados devem ser contabilizados, em contrapartida ao aumento das aplicações financeiras, como aumento das obrigações com terceiros, visto que tais rendimentos devem ser revertidos para utilização no objeto do contrato, não configurando uma receita financeira da empresa.

16. O total do patrimônio líquido em 31.12.18 era de R$ 12.704.193. Os prejuízos acumulados somavam R$ 12.295.807, o que correspondia a 49,2% do total do capital inicial aportado em 2004 pela PMSP.

---

[2] A qual, tinha *"por objetivo estabelecer a colaboração das partícipes, mediante a comunhão de esforços recursos, para a **efetivação de atividades ligadas ao apoio e fomento à atividade audiovisual**, especificamente a realização de editais públicos, a serem lançados e geridos pela Companhia, para a seleção de projetos audiovisuais que receberam aporte de recursos financeiros oriundos desta parceria"*. (Grifos nossos).

[3] A conta de Obrigações com Terceiros possui uma diferença de R$ 1.084.126 a menor.

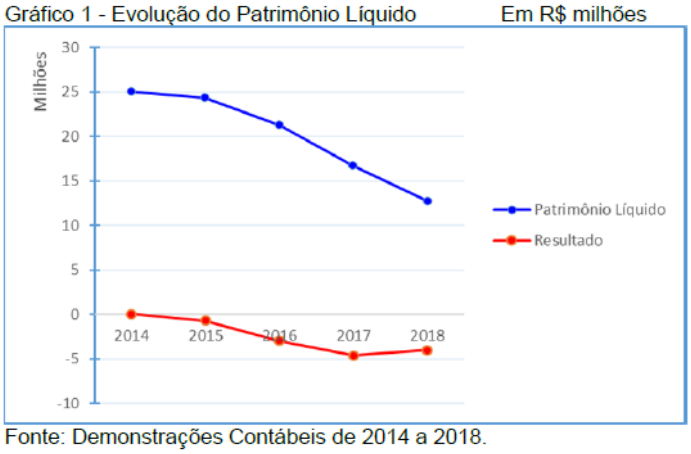
17. Nota-se que o gráfico 1[4] apresentado no RAF demonstra uma tendência de que nos próximos anos a SPCINE venha a ter um passivo a descoberto[5], ou seja, que seu patrimônio líquido se torne negativo, necessitando de um Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)[6] para continuar a operar normalmente, com o cumprimento de suas diversas obrigações. Nesse sentido, a Auditoria considerou que a entidade, juntamente com a PMSP, na qualidade de sócia controladora, deveria providenciar estudos para o estabelecimento de critérios objetivos de identificação da condição de dependência da SPCINE, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF[7] .

18. A receita operacional bruta da SPCINE somou no exercício o valor de R$ 1.545.736, referindo-se a serviços prestados (R$ 1.433.283,97) e receitas com bilheteria (R$ 112.452). Já as deduções de receita referiam-se a impostos sobre os serviços prestados (Cofins, PIS e ISSQN).

19. Dentre as despesas operacionais, destaca-se a Despesa com Pessoal[8], que totalizou a importância de R$ 4.642.756.

4

Gráfico 1 - Evolução do Patrimônio Líquido Em R$ milhões



Fonte: Demonstrações Contábeis de 2014 a 2018.

[5] Passivo a descoberto é o termo que denota quando o valor da soma de bens e direitos não cobre o valor da soma das obrigações contraídas, ou seja, os passivos superam os ativos da empresa.

[6] Resolução CFC 1.159/09, item 69. Os adiantamentos para futuros aumentos de capital realizados, sem que haja a possibilidade de sua devolução, devem ser registrados no Patrimônio Líquido, após a conta de capital social. Caso haja qualquer possibilidade de sua devolução, devem ser registrados no Passivo Não Circulante.

[7] LRF, art. 2°, inciso III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

[8] Compõem esse valor os salários dos 28 funcionários, encargos, benefícios e pró-labore dos sócios-administradores.

20. Em 2018, o prejuízo líquido do exercício atingiu R$ 4.000.060. A respeito dessa conta, a Auditoria esclareceu o quanto segue:

> (...) os rendimentos de aplicações de recursos gerenciados pela SPCINE estão sendo contabilizados como receitas financeiras. Conforme a NBC TG Estrutura Conceitual (Resolução CFC 1.374/11):
>
> > A receita deve ser reconhecida na demonstração do resultado quando resultar em aumento nos benefícios econômicos futuros relacionado com aumento de ativo ou com diminuição de passivo, e puder ser mensurado com confiabilidade. Isso significa, na prática, que o reconhecimento da receita ocorre simultaneamente com o reconhecimento do aumento nos ativos ou da diminuição nos passivos [...]
>
> Uma vez que os rendimentos de aplicações de recursos gerenciados devem ser revertidos para utilização no objeto do contrato[9], não há o que se falar em aumento nos benefícios econômicos futuros, mas tão somente um aumento do ativo relacionado a um aumento do passivo.
>
> Portanto, o valor das receitas financeiras referentes a aplicações financeiras registrado na DRE **deveria ser apenas o correspondente aos rendimentos de recursos próprios (conta nº 18.106-4), que em 31.12.18 chegou a R$ 301.395,80.**
>
> Para tentar minimizar tal efeito, a SPCINE adotou, a partir de 2017, a prática de, no momento da utilização dos rendimentos auferidos para cumprimento do respectivo contrato, lançar uma redução de receita, implicando um aumento correspondente do prejuízo no exercício.
>
> Apesar de minimizar os efeitos da contabilização da receita financeira (pois, no longo prazo, toda a receita será deduzida em algum momento), essa prática:
>
> • impede a representação da real situação passiva da empresa, pois as obrigações estão contabilizadas a menor (conforme já explanado no subitem 3.1.5);
>
> • causa distorções temporais no resultado, pois nem todo o rendimento auferido em determinado exercício financeiro é utilizada no mesmo exercício.
>
> (...)
>
> Nota-se (...) que **a receita financeira apurada e, consequentemente, o resultado do exercício apurado, foram majorados em R$ 662.724,31**.
>
> A justificativa para tal contabilização é que:

[9] A exemplo do Termo de Contrato nº 07/SMC G/2017 (Processo SEI nº 6025.2017/0001495-4): 4.3. Os recursos previstos no subitem 4.1, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados no mercado financeiro, em operações lastreadas em títulos públicos federais, estaduais ou municipais, através dos Sistema Eletrônico de Liquidação e Custódia-SELIC e/ou caderneta de poupança, devendo os rendimentos eventualmente auferidos serem revertidos exclusivamente na realização do objeto do Contrato, com indicação de sua utilização por ocasião das reuniões mensais de acompanhamento [...]

> [...] a Spcine recolhe a tributação incidente sobre tais rendimentos, inclusive aqueles oriundos de aplicações financeiras dos recursos repassados pela SMC, uma vez que a não tributação sobre esses rendimentos resultaria em possíveis débitos tributários por parte da empresa.
>
> Sendo a responsável tributária por tais recolhimentos e para compatibilizar e justificar tais recolhimentos com suas demonstrações contábeis, a contratada que presta serviços de assessoria contábil à Spcine classificou tais receitas, para efeitos contábeis, como receitas financeiras da empresa. Vale dizer, não significa que tais receitas não sejam utilizadas para os fins dos respectivos contratos firmados com a SMC, mas apenas que tal registro contábil se presta a compatibilizar e justificar os recolhimentos tributários efetuados à luz da referida IN n° 1.585/2015/RFB, já que sua não escrituração contábil como receita da Spcine poderia gerar incongruências com os recolhimentos tributários incidentes e efetuados sobre estas mesmas receitas.
>
> A Spcine se comprometeu a submeter à pauta ao Conselho Fiscal e realizar consulta junto à Secretaria da Receita Federal para orientações a respeito desta contabilização. Reiteramos a recomendação de consultar o órgão para que se regularize o procedimento, de modo a atender ambas as áreas fiscal e contábil. (grifos nossos)

21. A SPCINE elaborou a Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC pelo método indireto, conforme possibilita a NBC TG 03, item 18b. O demonstrativo apresentado permite perceber uma redução em "caixa e equivalentes de caixa" de R$ 1.082.518, sendo R$ 890.523 (82,3%) explicados pelas atividades operacionais, e R$ 191.995 (17,7%) pelas atividades de financiamento.

22. Apesar de a estrutura da DFC apresentada pela Empresa estar em conformidade com as normas vigentes, os valores de Lucro Líquido do Exercício e Aumento das Obrigações com Terceiros apresentam divergências, conforme já mencionado.

23. A SPCINE apresentou a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL em substituição à demonstração de lucros e prejuízos acumulados, conforme Lei Federal nº 6.404/76, art. 186, § 2º. Uma vez que a SPCINE apurou prejuízo no exercício de 2018, e não houve, portanto, distribuição de dividendos, não havia a necessidade da indicação do montante de dividendos por ação do capital social.

24. Apesar de a estrutura da DMPL apresentada pela Empresa estar em conformidade com as normas vigentes, os valores de Lucro ou Prejuízo Líquido do Exercício apresentam divergência, conforme já mencionado.

25. A Demonstração do Valor Adicionado – DVA também foi apresentada pela SPCINE, ainda que fosse obrigatória apenas para companhias abertas (conforme LF nº

11.638/07). Sua estrutura também estava em conformidade com as normas vigentes, contudo, os valores de Receitas Financeiras e Remuneração Retida apresentam divergências, conforme mencionado.

26. Sobre os Indicadores de Desempenho Econômico-Financeiro[10], a Auditoria apresentou o quanto segue:

> **Estrutura de Capitais[11]:**
>
> • **Participação de Capital de Terceiros** (PC + ELP) / Ativo – indica a dependência da empresa em relação a recursos de terceiros = O índice atingido foi **0,64**, o que demonstra que a Spcine, em 2018, não teve forte dependência de capital de terceiros para consecução de suas atividades. O caixa obtido pela empresa no aporte inicial de capital ainda é suficiente para consecução das atividades.
> • **Endividamento a Curto Prazo** (PC / (PC + ELP) – evidencia o nível de exigibilidade de curto prazo do endividamento = O índice atingido foi de **100%**, uma vez que todo o passivo da Spcine está registrado no curto prazo;
> • **Imobilização do PL** (ANC - RLP / PL) – reflete o "engessamento" de recursos próprios. Quanto maior o índice, maior a dependência de terceiros para atender compromissos financeiros = O índice atingido foi de **0,67**. Isso indica que o PL ainda é suficiente para cobrir o ativo imobilizado da empresa, sendo menor a dependência financeira para com o capital de terceiros. Nota-se que o PL da empresa vem caindo ao longo dos exercícios, o que implica no aumento gradual do indicador de imobilização do PL.
>
> **Liquidez[12]**
>
> • **Liquidez Imediata** (Disponível / PC) - reflete a porcentagem das dívidas de curto prazo (passivo circulante) que pode ser saldada imediatamente pela empresa, por suas disponibilidades de caixa = O índice atingido foi de **1,16**.
> • **Liquidez Corrente** (AC / PC) – evidencia a capacidade de pagamento de curto prazo. Um índice inferior a um indica problemas de liquidez = O índice atingido foi de **1,18**.
> • **Liquidez Geral** (AC + RLP / PC + ELP) – demonstra a viabilidade de médio e longo prazo dos pagamentos de compromissos assumidos = O índice atingido foi de **1,18**.
>
> Os indicadores de liquidez demonstram que os ativos da Spcine, no exercício de 2018, são suficientes para honrar com suas obrigações passivas. Nota-se que a diminuição ano a ano das disponibilidades de caixa obtidas pela empresa no aporte inicial de capital faz com que os índices de liquidez diminuam gradualmente ao longo dos exercícios.
>
> **Rentabilidade[13]**

[10] O desempenho econômico-financeiro é avaliado através de indicadores que se utilizam dos dados fornecidos pelas demonstrações contábeis. Os parâmetros são divididos em índices de estrutura de capital, índices de liquidez e índices de rentabilidade.

[11] Voltados para analisar o índice de endividamento da empresa e também a sua capacidade de gerar capital para arcar com os juros.

[12] Os indicadores de liquidez avaliam a capacidade de pagamento da empresa frente as suas obrigações.

[13] Os indicadores de rentabilidade evidenciam o quanto renderam os investimentos efetuados pela empresa.

• **Giro do Ativo** (Receita / AT) – indica a eficiência com que a empresa usa seus ativos para gerar venda = O índice atingido foi de **0,04**. Isso demonstra que a empresa não foi eficiente em usar os seus ativos para gerar receita. Tal resultado decorre do longo prazo para retorno dos investimentos efetuados pela empresa;
• **Rentabilidade do Ativo** (Lucro Líquido / AT) - indica a eficiência da aplicação dos ativos e quanto lucro eles estão gerando = O índice atingido foi de **-0,11**, devido ao prejuízo apurado no exercício.

27. Sobre a "Gestão Financeira" da empresa, importa informar que o fluxo de caixa da SPCINE possuía recursos advindos da integralização do capital social na abertura da empresa, de suas receitas próprias e dos repasses que advém dos contratos de gestão/convênios firmados com a Secretaria Municipal da Cultura (SMC) e com a Secretaria Municipal do Trabalho e Empreendedorismo (SMTE).

28. As saídas de recursos se destinaram ao seu custeio, investimentos e à execução dos contratos de gestão/convênios e os recursos não próprios estão vinculados à execução dos contratos de gestão e convênios, não sendo possível utilizá-los de forma não vinculada.

29. As disponibilidades da SPCINE encontravam-se concentradas nas contas de aplicações financeiras. A diferença observada entre os saldos final e inicial das disponibilidades era de R$ 1.082.518 negativos. No entanto, para análise desse ponto deve-se segregar a movimentação de recursos próprios da movimentação dos recursos gerenciados, uma vez que estes são recursos vinculados e são controlados separadamente.

30. Nesse sentido, nota-se que as entradas de recursos próprios do exercício não sustentaram o custo da empresa, havendo um déficit financeiro de R$ 3.299.411. As despesas da empresa foram custeadas, em sua maioria, pelos recursos advindos da integralização do

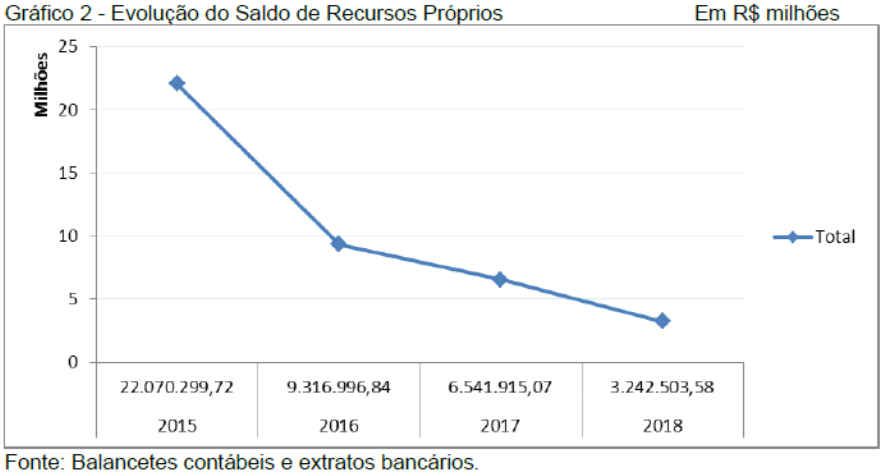
capital social na abertura da empresa. Mantendo-se a tendência apresentada no gráfico 2[14] constante do RAF, a SPCINE não terá capacidade financeira para arcar com as despesas de custeio da empresa no curto prazo somente com a utilização de recursos próprios.

31. Dos R$ 26.150.264 de disponibilidades financeiras do final do exercício de 2018, R$ 22.907.760 (87,6%) correspondem a recursos vinculados.

32. Sobre o "Desempenho Operacional" da Empresa, em 2018, a SPCINE lançou 06 editais para seleção e apoio ou investimento em diversos projetos. Do Compromisso de Desempenho Institucional[15] (CDI) extrai-se que do total de 15 metas avaliadas, 4 foram atingidas, 10 não foram atingidas e uma não teve resultado divulgado. O não atingimento das metas infringe os arts. 27 e 28 do DM nº 58.093/2018, podendo acarretar *"a suspensão de integralizações de capital social ou o congelamento de repasses pelo Município, bem como a convocação do órgão deliberativo da entidade para decisão acerca da permanência de sua Diretoria"*.

33. O CDI previa um Resultado Operacional Bruto para o ano de 2018 de R$ 3.030.000, sendo que o atingido foi de R$ 1.331.091, o que representa 43,9% da meta estabelecida. Como Resultado Financeiro previa uma geração de caixa na ordem de R$ 10.650.720, sendo que a geração de caixa ficou em R$ 1.082.518 negativo. Na Política de Pessoal foi previsto um quantitativo máximo de 29 empregados para o quadro da empresa, com

Gráfico 2 - Evolução do Saldo de Recursos Próprios — Em R$ milhões



[14] Fonte: Balancetes contábeis e extratos bancários.

[15] O Compromisso de Desempenho Institucional (CDI), disposto no art. 22 do DM nº 58.093/2018, tem por objetivo o estabelecimento de indicadores e metas para permitir a avaliação objetiva do desempenho da Spcine. As informações acerca do atingimento das metas do CDI foram extraídas do Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras 2018, uma vez que o Relatório de Desempenho Institucional 2018 ainda estava em análise por parte do Departamento de Defesa de Capitais e Haveres do Município (DECAP/SF).

despesa total máxima de R$ 4.468.950, porém, o exercício de 2018 encerrou com 28 empregados[16] (dentro do limite estabelecido pelo CDI) mas a despesa total de pessoal foi de R$ 4.642.756,19, acima do limite estabelecido. No plano de investimentos[17] não houve valor realizado no Programa de Investimentos[18], uma vez que o capital social da empresa não foi recomposto (ao contrário, houve diminuição). Já os Investimentos em máquinas e equipamentos (meta de R$ 100.000) foram superados, uma vez que a SPCINE investiu R$ 203.000 (203%) em 2018. Quanto aos Produtos[19], dos 10 itens constantes, apenas 3 foram considerados atingidos.

34. Sob o aspecto de "Pessoal e Folha de Pagamento"[20] , o Estatuto Social[21] da SPCINE estava compatível com os art. 6°, 8°, III, IV, VIII, e §4°, da Lei Federal nº 13.303/16, que são pertinentes à área de pessoal, com o estatuto vigente, mas não dispunha sobre normas de transparência, divulgação de informações relevantes e divulgação de carta anual, tampouco tem política de divulgação de informações, com referência a publicações na internet. Ainda, o art. 6°, §3°, do estatuto social prevê a possibilidade de existirem acionistas, no entanto não há previsão de mecanismos para sua proteção. Essas omissões expostas culminavam na violação dos art. 6°, caput, 8°, III, IV, VIII, e §4°, da LF n° 13.303/16.

35. A composição dos Órgãos Diretivos[22] da SPCINE não estava de acordo com o previsto no Estatuto Social, tendo em vista não existir o número estabelecido de

---

[16] Descontados os estagiários, conselheiros administrativos e conselheiros fiscais.

[17] O plano de investimentos tem por objetivo apresentar relação de investimentos em ativos da empresa que, considerados como prioritários, servirão para melhoramento da capacidade produtiva da empresa

[18] Programa de investimento (meta de R$ 2.800.000) – investimentos na cadeia produtiva do audiovisual por meio de editais com retorno financeiro mais agressivo. Estes editais deverão ser negociados com a SMC após a recomposição do Capital Social

[19] • Circuito Spcine de salas de cinema (meta de R$ 5.200.000) – investimento para operacionalização e programação do circuito Spcine de salas de cinema. Situação: **Atingido**. Valor: R$ 5.202.000 (100%);

- Calendário de eventos (meta de R$ 2.500.000) – investimento em eventos de relevância para a política de audiovisual. Situação: **Atingido**. Valor: R$ 3.000.000 (120%);
- Programa de investimentos (meta de R$ 7.000.000) – investimento na cadeia produtiva do audiovisual por meio de editais. Situação: **Não Atingido**. Valor: R$ 4.509.000 (64%);
- Projetos especiais (meta de R$ 700.000) – investimento em projetos especiais que possuem por objetivo a incubação de novas políticas e enfrentamentos pontuais de gargalos ao desenvolvimento. Situação: **Atingido**. Valor: R$ 823.000 (118%);
- Sistemas e manutenção (meta de R$ 100.000) – investimento em sistemas (manutenção e melhorias), aperfeiçoamento do Banco de Dados para obtenção de indicadores confiáveis das filmagens em São Paulo, integração dos sistemas de cadastro de distribuidores, produtores e obras com o aplicativo Spcine da Film Comission. Situação: **Não Atingido**. Valor: 24.000 (24%);
- Incremento de receitas acessórias (meta de 15%) – necessidade de que as empresas da administração indireta busquem formas de aumentar suas receitas por meio de iniciativas próprias, ligadas ao seu objeto social ou dele decorrentes de forma acessória, a fim de que dependam cada vez menos de aportes da administração direta. Situação: **Não Atingido**. Valor: -34%. 5.2.6. Indicadores
- Alavancar recursos através de parcerias públicas e privadas (meta de R$ 6.000.000) – Situação: não há menção sobre o valor alavancado do Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras de 2018.

membros e suplentes, no caso da diretoria executiva[23] e do conselho fiscal[24], respectivamente, e tanto no caso da diretoria quanto no caso do conselho de administração não possuírem em suas composições o representante dos empregados (violação ao art. 19 da LF nº 13.303/2016 e aos arts. 12, 14 e 34 do Estatuto Social).

36. Também foram detectadas irregularidades documentais (falta de documentos e declarações, documentos incompatíveis e falta de conferência com os documentos originais) na formalização dos atos de admissão dos administradores, observadas a partir da análise dos respectivos prontuários, violando o art. 9° do DM 58.093/2018, o art. 3º, §§ 1º e 2º, I, do Decreto Municipal nº 53.177/2012 e o art. 83, §3°, da LOM, além de outras

---

• Retorno sobre o capital investido (meta de 13%) – Montante retornado sobre o valor investido em editais de fomento. O indicador é apurado em percentual e será considerado montante acumulado dos editais lançados pela Spcine. Situação: **Não Atingido**. O retorno acumulado até 2018 foi de 9,16% (desconsiderando o retorno de editais de "games". Caso levados em consideração, o percentual cai para 8,49%).
• Obras licenciadas - Film Comission (meta de 1.200) – incentivar as produções e filmagens atuando como agente de agilização e liberação das solicitações do mercado audiovisual. Situação: **Não Atingido**. Foram atendidas 1.072 solicitações de filmagens e gravações.
• Espectadores do Circuito Spcine de salas de cinema meta de 520.000) – Situação: **Não Atingido**. Foram alcançados 443.876 espectadores em 2018.

[20] A Spcine é uma empresa pública, por isso seus cargos têm que ser providos por concurso público (Art. 37, II, da CF/88), não têm o atributo da estabilidade e são regidos pela CLT (empregados públicos). Excepcionalmente, seus cargos são de livre provimento nas hipóteses permissivas do art. 37, V, da CF/88. Os quadros da Spcine são compostos por empregados públicos investidos por cargos em comissão, estagiários, os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal e os Diretores. O artigo 91 da LF n° 13.303/16, que entrou em vigor no dia 30.06.16, determinou o prazo de 24 meses para as empresas públicas constituídas anteriormente a sua vigência se adequarem às suas disposições.

[21] Foi alterado em 22.02.2018 (dentro do prazo do art. 91 da LF nº 13.303/16).

[22] O conselho de administração e a diretoria são órgãos de administração da empresa, de acordo com o art. 10 do Estatuto Social da Spcine.

O Conselho de Administração, conforme art. 12 do Estatuto Social, será composto por no mínimo cinco e no máximo sete membros eleitos pela assembleia geral, mediante indicação do acionista majoritário, sendo um membro representante e eleito pelos empregados.

A Diretoria Executiva, conforme art. 24 do Estatuto Social, será composta de quatro diretores, sendo um presidente e três diretores eleitos pelo Conselho de Administração, mediante indicação do acionista majoritário, sendo um representante dos empregados.

O Estatuto dispõe ainda, no art. 34, que o Conselho Fiscal é formado por três membros e seus respectivos suplentes, eleitos pela assembleia geral, sendo um membro e respectivo suplente representante dos empregados.

Os órgãos da Spcine em dezembro de 2018 tinham a seguinte composição:

Quadro 18 - Composição dos órgãos (dez/18)

Órgão	Membros
Conselho Administrativo	1 conselheiro presidente e 5 conselheiros
Conselho Fiscal	3 titulares e 2 suplentes
Diretoria Executiva	1 diretor presidente e 1 diretor executivo

Fonte: Atas de reunião.

[23] 1 diretor presidente e 1 diretor executivo

[24] 3 titulares e 2 suplentes

irregularidades que configuraram falha no controle de veracidade dos documentos apresentados na admissão.

37. A Movimentação de Pessoal não teve uma variação expressiva durante o exercício de 2018: foram admitidos oito empregados e quatro estagiários em face de sete desligamentos de empregados e três de estagiários. Analisadas duas das admissões efetuadas, foram detectadas ausências de documentos, o que culminou na falta de controle quanto ao cumprimento das Leis Complementares 7 e 8/1970, da LOM e da LF 8429/1992. Ainda, houve falha de controle de veracidade dos documentos apresentados na admissão, pois as cópias documentais constantes em todos os prontuários de empregados analisados não estavam autenticadas por cartório, tampouco tiveram sua veracidade confirmada por conferência registrada de confronto com os documentos originais. Na análise por amostragem dos desligamentos (um prontuário) não foram detectadas irregularidades.

38. Todos os empregados públicos que fizeram parte em algum momento dos quadros da SPCINE no exercício 2018, foram investidos por cargo em comissão, violando o art. 37, II, da CF/88 e o art. 6°, parágrafo único, da Lei Municipal n° 15.929/2013[25], que determinam, respectivamente, o caráter excepcional da investidura por comissão em âmbito nacional e a norma específica para a SPCINE de que "os empregos da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo serão providos por concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvadas as funções de livre provimento em comissão".

39. Na análise da compatibilidade do exercício dos cargos com a sua natureza jurídica, constatou-se o exercício do cargo de assessor pleno por uma empregada pública, o que é inconstitucional, com fundamento no art. 37, V, da CF/88, e que há desvio de função no exercício do cargo de assessor pleno de outra empregada pública; **seus chefes imediatos no exercício 2018 são responsáveis pelo exercício irregular desses cargos**, com fundamento do poder hierárquico.

40. Não existem portadores de necessidades especiais no quadro de empregados públicos da SPCINE, o que não representa uma infringência legal em razão da ausência da realização de concurso público, com respectiva oferta de vagas obrigatórias de emprego público (art. 37, VIII, da CF/88), e do número de empregados públicos investidos por cargo em comissão não ter alcançado o número de 100 durante o exercício de 2018 (art. 93 da LF n° 8.213/91). O provimento dos níveis de cargos assessor pleno e gerente violam o art. 1º da Lei Municipal nº 15.939/13, regulamentado pelo art. 2º do DM 57.557/16, em razão de não

[25] A Lei Municipal nº 15.929/2013, que autorizou a constituição da Spcine, expressa em seu art. 6º, parágrafo único, que os empregos serão providos por concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvadas as funções de livre provimento em comissão.

terem obedecido à reserva legal mínima de 20% (vinte por cento) para negros, negras ou afrodescendentes (NNA).

41. Para a cessão de servidora da Secretaria Municipal de Cultura – SMC, foi detectada a publicação extemporânea da prorrogação da autorização do afastamento, implicando na falta de amparo legal, tendo em vista o disposto no art. 13, §1°, da LM n° 14.141/2006 e art. 37, caput, da CF/88[26].

42. Da análise do quadro de estagiários, foram constatadas violações ao número máximo de estagiários obrigatório (20%) por força do art. 17, IV, da Lei Federal n° 11.788/2008, com o equivalente a aproximadamente 20,69% do número de estagiários em relação ao de empregados, e a reserva legal de vagas para portador de necessidade especial - PNE, tendo em vista a inexistência de estagiário nessa condição, violando o art. 17, §5°, da Lei Federal n° 11.788/2008.

43. O número total de empregados da SPCINE, em dezembro de 2018, era de 42, totalizando uma despesa com salário mensal de R$ 248.255,12. Havia cinco conselheiros administrativos com salário mensal de R$ 6.000,00 cada um, e também três conselheiros fiscais com salário de R$ 3.000,00 cada um, totalizando R$ 39.000,00 com salários de conselheiros. O gasto total com pessoal da SPCINE em 2018 foi de R$ 4.642.756,19.

44. Destaca-se que em 2018, os serviços de contabilidade e recursos humanos da SPCINE foram realizados pela empresa Appice Assessoria e Consultoria Empresarial Ltda-EPP.

45. Através de amostragem aleatória simples, foram selecionados três recolhimentos mensais de INSS, FGTS e IRRF sobre salários e não foram identificadas distorções nesses tributos.

46. Conforme acordo coletivo, em sua cláusula segunda, a partir de 1° de janeiro de 2018, foi concedido o percentual de 2,57% para correção dos salários dos empregados da SPCINE. O reajuste salarial se deu conforme estabelecido no acordo coletivo, não apresentando nenhuma irregularidade no cumprimento da cláusula.

[26] A publicidade é requisito essencial do despacho decisório nos processos administrativos; o ato administrativo se torna eficaz com a publicação na imprensa oficial.

47. Quanto ao controle relacionado com a folha de pagamento a SPCINE controla as informações e documentação dos funcionários através de prontuários. Constam nos prontuários documentos de identificação, diplomas, declarações de requisitos legais e outros vínculos com a prefeitura, opções de vale transporte e seguro de vida em grupo

48. No item 7 do RAF foram apontadas as infringências e propostas de determinação do exercício, a seguir transcritas.

> ***7. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÃO***
>
> ***Prestação de Contas***
> *Infringências*
>
> ***7.1.*** *As demonstrações relativas ao exercício de 2018 não foram disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa na internet. Além disso, a empresa não disponibiliza para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento. (subitem 2.1) (Spcine)*
> *Dispositivos legais não observados:*
> *⇒art. 86, § 1º, e art. 88 da LF nº 13.303/06*
>
> ***Gestão Patrimonial***
> *Proposta de Determinação*
>
> ***7.2.*** *É necessário que se realize consulta junto à Receita Federal, para correção da contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras de recursos gerenciados, de modo que as obrigações com terceiros e as receitas financeiras sejam representadas de forma fidedigna. (subitem **3.1.5** e **3.2**) (Spcine e PMSP)*
>
> ***7.3.*** *É necessário que a Spcine efetue consulta à Receita Federal do Brasil sobre a utilização, para fins de compensação, do IR incidente sobre aplicações financeiras dos recursos gerenciados (subitem **3.1.2**) (Spcine)*
>
> ***Gestão Patrimonial e Gestão Financeira***
> *Proposta de Determinação*
>
> ***7.4.*** *É necessário que sejam providenciados estudos para o estabelecimento de critérios objetivos de identificação da condição de dependência da Spcine, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF. (subitem **3.1.6** e **4.2**) (Spcine e PMSP)* [sanado]
>
> ***Desempenho Operacional***
> *Infringência*
>
> ***7.5.*** *Do total de 15 metas analisadas, previstas no Compromisso de Desempenho Institucional, 4 foram atingidas, 10 não foram atingidas e uma não teve resultado divulgado. (item **5.2**) (Spcine)*
> *Dispositivo legal não observado:*
> *⇒art. 22, 27 e 28 do DM nº 58.093/2018.*

Pessoal e folha de pagamento

Infringências

7.6. *O Estatuto Social foi omisso quanto às normas de transparência, divulgação de informações relevantes, divulgação de carta anual, política de divulgação de informações, realização de publicações na internet e mecanismos de proteção aos acionistas. (subitem **6.1**) (Spcine)*
Dispositivos legais não observados:
⇒ art. 6°, caput; art. 8°, III, IV, VIII e §4°, ambos da LF n° 13.303/16

7.7. *A Diretoria Executiva não estava de acordo o Estatuto Social, quanto ao número de membros. Tanto a Diretoria Executiva, quanto o Conselho de Administração não possuíam em suas composições o representante dos empregados. (subitem **6.2**) (Spcine)*
Dispositivos legais não observados:
⇒ art. 12 e 14 do Estatuto Social da Spcine e art. 19 da LF n° 13.303/16

7.8. *O Conselho Fiscal não estava de acordo com o Estatuto Social da Spcine, por não possuir o número de suplentes estabelecido e o representante dos empregados. (subitem **6.2**) (Spcine)*
Dispositivo legal não observado:
⇒ art. 34 do Estatuto Social da Spcine

7.9. *Foram detectadas irregularidades documentais (falta de documentos e declarações, documentos incompatíveis e falta de conferência com os documentos originais) na regularidade dos atos de admissão dos administradores. (subitem **6.2**) (Spcine)*
Dispositivos legais não observados:
⇒ art. 3º, §§ 1º e 2º, I, do DM n° 53.177/2012; art. 83, §3°, da LOM e art. 9° do DM n° 58.093/2018

7.10. *Foram detectadas ausências de documentos nos atos de admissão do exercício de 2018. (subitem **6.4**) (Spcine)*
Dispositivos legais não observados:
⇒ art. 37, XVI e XVII da CF/88; artigos 7º e 5º, respectivamente, das Leis Complementares n° 7 e 8/1970; art. 83, §§ 3° e 6° da LOM; art. 13 da LF n° 8.429/1992; §§ 1º e 2º, inciso I, do art. 3º do DM nº 53.177/2012 e art. 4º do DM n° 53.929/2013.

7.11. *Desde a criação, autorizada pela LM n° 15.929/2013, não houve realização de concurso público. (subitem **6.6** e **6.11**) (Spcine)*
Dispositivos legais não observados:
⇒ art. 37, II e V da CF/88 e art. 6°, parágrafo único, da LM n° 15.929/2013. [superado]

7.12. *Foi constatado que o exercício do cargo de assessor pleno pela empregada pública identificada como nº 000060 é inconstitucional e há desvio de função no exercício do cargo de assessor pleno pela empregada pública identificada como nº 000055. (subitem **6.7**) (Spcine)*
Dispositivo legal não observado:
⇒ art. 37, V, da CF/88

> ***7.13.*** *Para os cargos de assessor pleno e gerente, a reserva legal mínima de 20% para negros, negras ou afrodescendentes (NNA) não foi obedecida. (subitem **6.8**) (Spcine)*
> *Dispositivos legais não observados:*
> *⇒ art. 1° da LM n° 15.939/13 e art. 2° do DM n° 57.557/16*
>
> ***7.14.*** *A cessão da servidora da SMC (RF 615.376.3) para a SPcine, referente ao período de 01.01.18 a 21.02.18, foi publicada extemporaneamente, em 22.02.18. (subitem **6.9**) (Spcine)*
> *Dispositivos legais não observados:*
> *⇒ art. 13, §1°, da LM n° 14.141/2006 e art. 37, caput, da CF/88*
>
> ***7.15.*** *A SPcine não tem estagiários portadores de necessidade especial, violando o art. 17, §5°, da LF n° 11.788/2008. (subitem 6.10) (Spcine)*
> *Dispositivos legais não observados:*
> *⇒ art. 17, IV, e §5°, da LF n° 11.788/2008.* [superado]
>
> ***7.16.*** *Houve desconto complementar de INSS excedente ao limite legal de R$ 621,04 (subitem **6.14**) (Spcine)*
>
> *Dispositivo legal não observado:*
> *⇒ artigo 7º da Portaria MF nº 15 de 16.01.18*
>
> *<u>Proposta de Determinação</u>*
>
> ***7.17.*** *Manter nos prontuários de todos os funcionários que acumulem outro cargo ou emprego a documentação necessária para comprovar o correto recolhimento da contribuição previdenciária. (subitem **6.14**) (Spcine)"*

49. Após devidamente oficiados, a SPCINE e o responsável apresentaram esclarecimentos às peças 26/27 e 28, respectivamente, e a Secretaria Municipal de Cultura deixou transcorrer in albis o prazo para manifestação.

50. Após análise desse acrescido, a Auditoria procedeu à análise dessas manifestações às peças 32 e 33, considerando **superado apenas o item 7.11**.

51. Em cumprimento ao determinado à peça 36, foram expedidos ofícios/intimações (peças 39/44). Encaminharam respostas: Secretaria Municipal de Cultura (peças 37 e 58/59), Secretaria Municipal da Fazenda (peça 47), o responsável (peça 51) e SPCINE (peças 54/55).

52. Após exame do acrescido, foi considerado **sanado o item 7.4**, restando ratificadas as demais conclusões do relatório. Adicionalmente, foi apresentada listagem com identificação nominal dos empregados (apontamento 7.10) e solicitado o encaminhamento à SPCINE para os devidos esclarecimentos (peças 62/64).

53. Cientificada (peças 66/67), a SPCINE encaminhou esclarecimentos juntados às peças 73/74 e, após analisados, a Auditoria considerou **superado o item 7.15** e ratificou as demais conclusões (peças 81 e 83).

54. A Assessoria Jurídica (peças 85/86) acompanhou as conclusões da Auditoria quanto à manutenção dos apontamentos do relatório.

55. A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 90), entendeu que as infringências e impropriedades apontadas no Relatório Anual de Fiscalização não merecem prosperar, haja vista os sólidos argumentos expendidos pela SPCINE. Ainda, salientou que restou demonstrado que as poucas pendências apontadas foram ou estão sendo objeto de ação contundente por parte da Origem, de forma que, se não foram eliminadas, já estão bem encaminhadas para a correção, nos termos seguintes:

> *"(...)*
> *Como se vê, **não deve subsistir o apontamento relativo a supostas omissões do Estatuto social** quanto à normas de governança e transparência (apontamento 2.1), seja **porque os estatutos são aprovados por outras instâncias da administração municipal**, seja, principalmente, porque essa suposta omissão em nada prejudica a adoção das melhores práticas de governança e transparência pela empresa, o que foi plenamente demonstrado.*
>
> ***Os apontamentos relativos a número de membros da diretoria e dos conselhos, em especial, à participação de empregados (2.2. e 2.3), não devem substituir**, como apontando em outras oportunidades, **já que não havia à época empregados concursados, senão ocupantes de cargos demissíveis ad nutum**. Ademais, a composição da diretoria refere-se à decisão da empresa e de seu controlador, que em nada prejudicou a sociedade ou quem quer que seja.*
>
> *De igual maneira, **os apontamentos estritamente formais, relativos a documentação para admissão, não merecem prosperar, mais uma vez porque sua análise é feita por outras instâncias da administração municipal** e, principalmente, por ausência de qualquer prejuízo ou irregularidade.*
>
> *A origem demonstrou adequadamente a inexistência de desvio na atividade dos funcionários, além do saneamento em relação a estagiários portadores de necessidades especiais. Ademais, demonstrou a regularidade em relação aos prontuários.*
>
> *(...)*
>
> ***Conclusão**[27]*
>
> *Em que pese o complexo trabalho realizado pela Auditoria, bem como as ponderações alcançadas pelos senhores auditores**, esta Procuradoria da Fazenda Municipal entende que tais apontamentos não são capazes de macular as contas em análise**.*

[27] Grifo na origem.

*Não obstante os apontamentos de inconsistências trazidas pela Auditoria**, a Empresa Municipal demonstrou que vem diligenciando para solucioná-las ou evitar que estas se repitam nos exercícios seguintes, quando não comprovou a superação total do suposto vício**.*

*Forçoso reconhecer que **alguns apontamentos só foram mantidos no Relatório final porque as providências de correção, por parte da Entidade Auditada, ainda não haviam sido concluídas, encontrando-se em curso de regularização**.*

*É certo que as manifestações encartadas aos autos deste TC reforçam que **a Origem vem empreendendo os melhores esforços para aprimorar a gestão e a governança corporativa, atingindo plenamente e com eficiência os objetivos da companhia**.*

Ciente de que ainda há questões pendentes de regularização e outras a aperfeiçoar, esta Procuradoria reitera as medidas tomadas até agora pela Entidade, subsistindo a higidez das contas apresentadas.

Assim, restou demonstrado que os apontamentos constantes do Relatório de Análise das Contas foram ou estão sendo objeto de ação contundente por parte do Ente Auditado, dando prova da lisura, correição e eficiência de suas condutas, razão pela qual as impropriedades e infringências apontadas não têm o condão de macular o balanço ora analisado.

*Sendo assim, esta Procuradoria da Fazenda Municipal, referindo-se às robustas manifestações da Origem, **em especial ao Ofício nº 86/2022/SPCine e seu anexo, ora juntado aos autos**[28], **opina pela aprovação das contas, acolhendo-se, ao final, o Balanço apresentado, sem prejuízo de eventuais recomendações que este Egrégio Tribunal de Contas entender cabíveis**."*(grifos nossos)

56. A Secretaria Geral – SG (peças 93) entendeu que "*as contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCine, relativas ao exercício de 2018, reúnem condições de serem apreciadas e julgadas, com as determinações que no entendimento de Vossa Excelência sejam pertinentes, em face dos apontamentos ratificados pelos órgãos especializados deste Tribunal, ressalvando-se os atos não apreciados ou pendentes de julgamento*".

57. É o relatório.

VOTO

[28] Grifo na origem.

1. Cuida o TC/009622/2019 do exame das contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCINE, relativas ao exercício de 2018.

2. A empresa encaminhou as contas relativas ao exercício de 2018 em 31.05.2019, em conformidade com o disposto no § 2º do artigo 48 da Lei Orgânica do Município e no artigo 74 do Regimento Interno deste Tribunal (fl. 6 de peça 10).

3. A **Secretaria de Controle Externo - SCE** analisou a documentação encaminhada e apresentou o Relatório Anual de Fiscalização – RAF no qual fez constar o resultado dos exames (peça 10).

4. Inicialmente, antes da possibilidade de apreciação do mérito, impõe-se o exame da prejudicial de mérito relativa à prescrição, disciplinada, no âmbito deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pela Resolução nº 10/2023, a qual foi criada em consideração aos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 666, 897 e 899 de repercussão geral, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509.

I – NATUREZA E HISTÓRICO DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

5. A prescrição é um fenômeno de direito material, resultado da compreensão, inerente ao próprio conceito de justiça, de que o exercício do direito não deve ser imune aos efeitos do tempo. Como ensina Maria Helena Diniz, cuida-se de **fato jurídico *stricto sensu***, independente de manifestação 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."[29]

6. A natureza jurídica da prescrição transcende a de uma simples preliminar processual, sendo classificada, pelo Código de Processo Civil (art. 487, inciso II), como hipótese de resolução do mérito. Por consequência, o seu reconhecimento não extingue o processo por vício formal, mas importa julgamento de mérito, fulminando a pretensão (ação em sentido material) sem atingir a ação em sentido processual, tampouco o direito subjetivo. Nessa linha,

[29] **DINIZ**, Maria H. Manual de Direito Civil - 6ª Edição 2026. 6. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. p.64. ISBN 9786551770463. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551770463/. Acesso em: 13 abr. 2026.

o Código Civil, em seu art. 189, dispõe que, violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue pela prescrição.

7. A doutrina de Cássio Scarpinella Bueno[30] esclarece que a prescrição e a decadência são exemplos de defesas de mérito indiretas: ao suscitá-las, o réu não impugna os fatos constitutivos do direito do autor, mas opõe fato novo de natureza extintiva da pretensão. Por essa razão, qualificam-se como prejudiciais de mérito, cuja apreciação precede e condiciona o exame do pedido principal, conduzindo à resolução do mérito, nos termos do dispositivo supracitado do Código de Processo Civil.

8. Assim, tanto no âmbito jurisdicional quanto no de controle externo, incumbe ao julgador, antes de ingressar no mérito da controvérsia, verificar a ocorrência, ou não, de prescrição. Trata-se de imperativo de ordem processual e de segurança jurídica, pois, uma vez caracterizada a prescrição da pretensão, resta prejudicada a análise do direito material subjacente.

9. Com base nessas premissas teóricas e na sistemática processual vigente, passo à questão da incidência da prescrição no âmbito dos processos de fiscalização, considerando que o Supremo Tribunal Federal (STF), através de uma série de julgamentos em sede de repercussão geral, operou profunda transformação no entendimento acerca da prescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória dos Tribunais de Contas nos últimos anos.

10. 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.*"[31]

11. 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 específica para regular o tema. O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente entre normas de Direito Público, dentre estas, as de direito administrativo (...)[32]

12. Historicamente, prevaleceu na jurisprudência do Tribunal de Contas da União o afastamento da prescrição quanto às pretensões ressarcitórias veiculadas em processos

[30] **BUENO**, Cássio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil**.** 11ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[31] **JACOBY FERNANDES**, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum, p. 620.
[32] **JACOBY FERNANDES**, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed, 2016, Belo Horizonte: Fórum. p. 623

de controle externo, sob o argumento de que as ações de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal:

> "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)

13. Esse posicionamento, inclusive, já havia sido referendado pelo Supremo Tribunal Federal:

> "MANDADO DE SEGURANÇA. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA**. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. **III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição**. IV - Segurança denegada". (MS nº 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008; grifo nosso)
>
> "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)

14. Como visto, desde 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de afastar a incidência da prescrição sobre as pretensões de ressarcimento, com fundamento na leitura do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual "*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*****".** Contudo, esse entendimento foi progressivamente revisto no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgados que redefiniram o alcance da cláusula constitucional de imprescritibilidade, restringindo-a aos ilícitos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa e a determinadas hipóteses penais, afastando sua incidência sobre decisões proferidas pelos Tribunais de Contas.

15. Referido entendimento começou a se consolidar com a conclusão alcançada pelo Ministro Relator Teori Zavascki no julgamento do Tema 666 da Repercussão Geral (RE 669.069/MG), ao afirmar que a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, §5º, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais:

> "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.)

16. Assim no Tema 666 de Repercussão Geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal estabeleceu que a disposição final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal veicula uma ordem de bloqueio destinada a conter iniciativas displicentes com o patrimônio público, mas não comporta alcance ilimitado, fixando-se a tese de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

17. Posteriormente, no Tema 897, reforçou-se esse entendimento com a tese de que são imprescritíveis apenas as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, consolidando-se a interpretação restritiva da cláusula de imprescritibilidade constitucional. O debate em plenário se revolveu na questão trazida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes que questionou como que a ação de ressarcimento de um ato ímprobo pode ser imprescritível se a culpabilidade do ato ímprobo 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-se 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)

18. À luz dessa construção jurisprudencial, no julgamento do Tema 899, ocorrido em 20 de abril de 2020, o Plenário da Corte Constitucional, por unanimidade, decidiu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. O Ministro Relator Alexandre de Moraes fundamentou a decisão na constatação de que as razões que levaram a Corte a estabelecer a excepcional hipótese de imprescritibilidade para atos de improbidade administrativa dolosa não se encontram presentes nas decisões dos Tribunais de Contas que resultam em imputação de débito ou multa. Argumentou que, diferentemente do que ocorre nas ações de improbidade, os Tribunais de Contas não analisam a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa, não há decisão judicial caracterizando a existência de ilícito doloso, e não se garante ao imputado a possibilidade de defesa plena quanto ao elemento subjetivo. Ressaltou-se, ainda, que paralelamente à ação de execução fundada em decisão de Tribunal de Contas, permanece possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa que, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, poderá eventualmente condenar o imputado ao ressarcimento ao erário com caráter imprescritível. Confira a conclusão do voto Relator:

> "**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.)

19. Crucial salientar que antes do julgamento do tema 899, publicado em 24/06/2020, o Tribunal de Contas da União entendia que o disposto no tema 666 não se aplicava a suas pretensões ressarcitórias:

> "O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado." (Acórdão 2469/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN / ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade.)

20. Embora o Tema 899 tivesse fixado a prescritibilidade das pretensões dos Tribunais de Contas, permanecia aberta a questão relativa aos prazos e aos marcos de contagem da prescrição. 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.)

21. Essa lacuna foi suprida pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509, ocorrido em 11 de novembro de 2021, com efeito *erga omnes*. Nesse julgamento, o STF determinou que a prescrição das pretensões dos Tribunais de Contas, tanto sancionatórias quanto ressarcitórias, seria regida pelo disposto na Lei Federal nº 9.873/1999, por analogia. O Ministro Relator Edson Fachin consolidou o entendimento ao afirmar que a atividade de controle externo se equiparava, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do artigo 1º da Lei 9.873/1999, prescrevia em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

22. Antes da referida ADI, a jurisprudência do STF já vinha se posicionando nesse sentido, como pode ser verificado nos 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)

23. Inclusive no que tangia à aplicação das causas interruptivas da mesma Lei Federal:

> "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se

> mantêm hígidos**. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 36067 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 28-10-2019 PUBLIC 29-10-2019, grifos nossos)

24. Nessa linha, essa aplicação por analogia das regras prescricionais da Lei Federal nº 9.873/1999 aos processos de controle externo se cristalizou inequivocamente com o julgamento da ADI nº 5.509:

> "***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)

25. A consolidação desse entendimento jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal impôs aos Tribunais de Contas a necessidade de se adequarem, estabelecendo regras claras sobre os prazos e as condições para a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em seus processos. Assim, das 33 (trinta e três) Cortes de Contas existentes atualmente no Brasil, 25 (vinte e cinco) expediram decisões e/ou normativos sobre o tema, com caráter regulamentador, entre 2021 e 2025, da seguinte forma:

TRIBUNAL DE CONTAS		REGULAMENTAÇÃO
TCU	Tribunal de Contas da União	Resolução TCU 344/2022
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Resolução Normativa TCE-AL 14/2022
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Resolução TCE-AM 16/2024
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	Resolução TCE-BA 000074/2023
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	Resolução Administrativa TCE-CE 03/2023
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	Resolução TCE/MA 383/2023
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	Resolução Normativa TCE-MT 3/2025
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	Resolução TCE-MS 188/2023
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Decisão Normativa TCE-MG 02/2024
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará	Resolução TCE-PA 19.503/2023
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Resolução Normativa TCE-PB 02/2023
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Prejulgado 26 e Acórdão TCE-PR 1919/2023
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Resolução TC 245/2024
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	Resolução TCE-PI 26/2024
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Resolução TCE-RJ 387/2021
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	Resolução TCE-RO 399/2023
TCE-RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima	Resolução TCE-RR 010/2023
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Lei Complementar TCE-SC 819/2023
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Deliberação TCE-SP 0018205/2023-46
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Decisão Normativa TC-DF 05/2021
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	Resolução TCM-BA 1479/2023
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Resolução Administrativa TCM-GO 16/2022
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará	Ato TCM-PA 28/2024
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Resolução TCMSP 10/2023
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	Resolução TCMRio 80/2023

26. Dentre estas, imperioso destacar a normatização da Resolução nº 344/2022-TCU, publicada pelo Tribunal de Contas da União em 11/10/2022, 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.

27. Seguindo a trilha do TCU, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e atendendo à Nota Recomendatória nº 02/2023, subscrita pela ATRICON, pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pelo Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e pela Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), este Tribunal de Contas do Município de São Paulo aprovou a Resolução TCMSP nº 10/2023 e, posteriormente, expediu a Ordem Interna nº 07/2023.

28. Desse modo, a prescrição se consolidou, nesta Corte e no âmbito das Cortes de Contas em geral, como limitação temporal ao exercício das pretensões sancionatória e ressarcitória do Estado, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, harmonizando o interesse público na tutela do erário com o direito fundamental à previsibilidade e à razoabilidade temporal do agir estatal.

29. Não obstante os avanços registrados, remanesce debate quanto a pontos que exigem análise mais detida, a exemplo da aplicação do regime prescricional às auditorias de contas anuais.

II – DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTAS ANUAIS

30. Conforme visto pelo histórico da evolução da interpretação do art. 37, §5º, pelo Supremo Tribunal Federal a cláusula de imprescritibilidade tem alcance limitado a ilícitos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa e a determinadas hipóteses penais, nos termos das teses fixadas no Tema 666 e no Tema 897.

31. No julgamento do Tema 899, o Ministro Relator Alexandre de Moraes foi expresso em afirmar que os processos das Cortes de Contas não integram o rol de hipóteses imprescritíveis, na linha dos precedentes dos Temas 666 e 897, porquanto: "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*."[33]

32. Nesse ponto, cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal, em nenhum momento, limitou a tese do Tema 899 a apenas uma espécie de atuação dos Tribunais de

[33] 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.

Contas. Como se verifica de sua redação – *"É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"* –, o enunciado da tese abrange de forma geral todas as decisões emanadas das Cortes de Contas.

33. Analisando a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, observa-se que tem prevalecido entendimento favorável a essa abrangência. Especificamente quanto a processos de julgamento de Contas Anuais no âmbito do Tribunal de Contas da União, destaca-se o precedente firmado no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 39.072, no qual a Segunda Turma do STF, por maioria, deu provimento ao agravo regimental e concedeu a ordem, reconhecendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação ao impetrante, no que se refere ao TC 012.171/2003-5, relativo a irregularidades apontadas na execução do Contrato nº 176/2001, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes[34].

34. Em consulta ao sítio eletrônico do TCU, verifica-se que o TC nº 012.171/2003-5, no qual o STF reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, refere-se a processo de tomada de contas simplificada relativo às contas anuais do exercício de 2002 do Instituto Nacional de Cardiologia, ou seja, um processo de julgamento de contas anuais. Essa natureza fica evidenciada pela contextualização do caso apresentada na introdução do voto redator do Ministro Gilmar Mendes:

> "Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão proferida pelo Ministro André Mendonça, que denegou a segurança pleiteada, por entender não configurada a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU para o julgamento dos fatos apurados no âmbito da TC 012.171/2003-5. **No caso dos autos, tem-se que o Tribunal de Contas da União examinou as contas do Instituto Nacional de Cardiologia, referentes ao ano de 2002 e apresentadas em 1º.2.2003. As contas foram julgadas regulares com ressalvas, em 5.9.2006, dando quitação aos responsáveis (Acórdão 2.469/2006-1ª Câmara-TCU).** Em setembro de 2010, o Ministério Público de Contas interpôs Recurso de Revisão para reabertura das contas, com fundamento em supostas irregularidades praticadas no Contrato 176/2001, celebrado com entre o INC e empresa Volume Construções e Participações Ltda, apuradas no relatório de fiscalização decorrente da Auditoria 3126/2009, efetivada pelo Denasus, entre 12.9.2005 e 21.12.2007. O recurso foi conhecido e o impetrante, servidor do Ministério da Saúde, lotado no INC e ocupante do cargo de Chefe de Divisão de Serviços Gerais à época dos fatos, foi citado pela primeira vez para se manifestar no processo, em 23.5.2011. Por meio do Acórdão 907/2015-TCU-Plenário, o TCU condenou o impetrante ao ressarcimento de valores ao erário e ao pagamento de multa, por entender aventada sua responsabilidade nas irregularidades constatados na execução do referido contrato. Contra essa decisão foi interposto recurso de

[34] MS 39072 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2024 PUBLIC 06-12-2024

revisão, o qual foi parcialmente provido para reduzir o débito imputado ao impetrante e a multa que lhe foi imposta, em acórdão assim ementado:

> "**SUMÁRIO: CONTAS ANUAIS. EXERCÍCIO DE 2002.** JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA. CIÊNCIA DE PAGAMENTOS INDEVIDOS EM OBRAS DE REFORMA. RECURSO DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. PROVIMENTO. NOVO JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO DIRETOR-GERAL, DO CHEFE DA DIVISÃO DE SERVIÇOS GERAIS, DO FISCAL DO CONTRATO E DA EMPRESA CONTRATADA, COM DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO DO DIRETOR-GERAL, RETORNANDO O JULGAMENTO DAS SUAS CONTAS PARA REGULAR COM RESSALVA. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO. RECURSO DE REVISÃO DO CHEFE DA DIVISÃO DE SERVIÇOS GERAIS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA EM RELAÇÃO AO RECORRENTE. (Acórdão 918/2022-Plenário, eDOCs 209, id 57aa6ebf; 210, id 686c9771; 211, id 36b67b7f).
>
> Opostos embargos de declaração, o Plenário da Corte de Contas manteve o entendimento então firmado, rejeitando o recurso. (eDOCs 212, id f202111e; 213, id d7b158e1; 214, id 594dd583)" (MS 39072 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2024 PUBLIC 06-12-2024; Voto do Ministro Gilmar Mendes p. 02. Grifo Nosso)

35. É pertinente registrar que, em seu citado voto, o Ministro Gilmar Mendes assinalou, com destaque em negrito e sublinhado, que: "***Do estado da arte da jurisprudência deste Tribunal, é possível seguramente afirmar que as condenações oriundas de uma Corte de Contas não conseguem excetuar a regra geral da prescritibilidade***"[35]. Adicionalmente, afirmou também em palavras negritadas e sublinhadas que conforme o entendimento da Corte: *"**a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro**"*[36].

36. Esse posicionamento, de que incide a prescrição em quaisquer processos no âmbito dos Tribunais de Contas, inclusive no julgamento de contas anuais, encontra respaldo não apenas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como também na prática institucional de diversas Cortes de Contas do País.

---

[35] MS 39072 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2024 PUBLIC 06-12-2024; Voto do Ministro Gilmar Mendes p. 12. Grifo na origem.

[36] Ibidem. p. 15.

37. Retomando, brevemente, as normatizações sobre prescrição nas demais Cortes de Contas, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da Deliberação SEI nº 0018205/2023-46, que regulamenta, no âmbito do TCE-SP, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, incluiu, em seu art. 8º, incisos III e IV, no rol de atos inequívocos de apuração aptos a interromper a prescrição: "*III - a emissão de relatórios conclusivos da Fiscalização* ***em contas anuais e balanços gerais do exercício****; IV - a autuação de autos próprios em decorrência de determinação contida* ***em julgamentos e pareceres de contas anuais ou balanços gerais do exercício****.*" Tal dispositivo normativo obviamente implica o reconhecimento de que incide a prescrição no julgamento de contas e balanços anuais do exercício.

38. Sob uma perspectiva jurisprudencial e da prática dos Tribunais de Contas do País, e iniciando-se pela análise deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, cumpre registrar que, embora ainda não se tenha precedente específico desta Corte reconhecendo a incidência da prescrição em processo de apreciação de contas anuais, já há decisões que reconhecem a ocorrência de prescrição em processos de prestação de contas de adiantamentos:

> RECURSOS. SMT. ADIANTAMENTO BANCÁRIO. **PRESTAÇÃO DE CONTAS**. 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, art. 5º, II, 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. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO**. Votação por maioria. (TC nº 3241/2015, ACO-UTR-671/2025, Plenário, Conselheiro Relator Roberto Braguim, Conselheiro Redator João Antônio, 3.383ª Sessão Ordinária, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de setembro de 2025. Grifo nosso)

39. Passando para uma visão macro, a partir de pesquisa realizada nas ferramentas de jurisprudência dos Tribunais de Contas de todo o País, foi possível identificar, **em 21 Tribunais de Contas**, julgados relativos à apreciação de contas anuais nos quais se reconheceu a ocorrência da prescrição. Confira-se a seguinte tabela:

TRIBUNAL DE CONTAS		NÚMERO DO ACÓRDÃO/PROCESSO	CONTAS DO EXERCÍCIO DA ENTIDADE
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Processo - TC nº 001319/026/13	Instituto Municipal de Previdência de Ribeirão dos Índios - 2013
TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre	Acórdão nº 15.223/2025	Secretaria de Estado de Comunicação do Acre – 2014
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Acórdão nº 1.274/2025	Prefeitura Municipal de Boca do Acre - AM - 2010
TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	Acórdão nº 157/2025	Secretaria de Estado da Comunicação do Amapá - 2013
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	Acórdão nº 26/2019	Superintendência de Articulação Municipal - 2001
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	Acórdão nº 1.434/2022	Fundo Municipal de Saúde do Ceará- 2014
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Decisão nº 2759/2024	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - 2001
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	Acórdão nº 425/2022-3	Companhia Espírito Santense de Saneamento - 2008
TCEGO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	Acórdão nº 395/2022	Secretaria de Estado da Saúde - 2014
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Balanço Geral nº 487275	Loteria do Estado de Minas Gerais - 1997
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	Acórdão nº 211/2025	Agência de Previdência Social do Estado - 2017
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará	Acórdão nº 66.078	Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda - 2011
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	RESOLUÇÃO RC1 – TC nº 029/2024	Autarquia Previdenciária Municipal de Mari-PB - 2015
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Acórdão 2057/2025	Câmara Municipal de Pesqueira-PE - 2008
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Processo - TC nº 103.760-7/14	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - 2011
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	Processo - TC nº 16816/2020	FUNDEF do Município de Vila Flor-RN - 2000
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	Acórdão nº 571/2018	Companhia de Abastecimento, Armazéns Gerais e Entrepostos de Rondônia - 2001
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Decisão nº 0880/2019	Instituto Rio Grandense do Arroz - 2007
TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	Decisão nº 26083/Pleno	Fundo Municipal de Saúde de Pirambu - 2011
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Acórdão nº 2404/2024	Fundo Municipal de Saúde do Município de Santa Helena de Goiás - 2012
TCM-RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	Processo nº 15/000.131/2013	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer - 2012

40. Ademais, para além dos precedentes emanados dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, verifica-se igualmente a consolidação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União no mesmo sentido:

> **Assunto:** Prestação de contas anuais da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referentes ao exercício de 2010.
> "**Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2010.** CONSTAÇÃO DE CONDUTAS IRREGULARES. INDÍCIO DE DANO AO ERÁRIO. DILIGÊNCIAS. AFASTAMENTO DE PARTE DAS IRREGULARIDADES. IRREGULARIDADES NÃO AFASTADAS NÃO CONFIGURAM DANO AO ERÁRIO. **CONSTATAÇÃO DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO.**" (Acórdão 4.963/2023–1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman, sessão de 20.06.2023, Proc. 027.245/2011-0. Grifo Nosso.)

Assunto: Tomada de contas anual da Secretária Executiva do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação referentes ao exercício de 2004.
"**Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.** MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO**. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.** EXCLUSÃO DE RESPONSÁVEIS. COMUNICAÇÕES. **ARQUIVAMENTOS DOS AUTOS.**" (Acórdão 10.148/2024–1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira, sessão de 26.11.2024, Proc. 012.067/2005-3. Grifo nosso.)

Assunto: Prestação de contas anuais do Banco do Brasil referentes ao exercício de 2005.
"**Sumário: CONTAS ANUAIS. BANCO DO BRASIL. EXERCÍCIO DE 2005. PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO.**" (Acórdão 8.080/2023–1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 18.07.2023, Proc. 017.329/2006-0. Grifo nosso.)

Assunto: Recurso de Revisão contra acórdão por meio do qual forma julgadas regulares as contas dos responsáveis referentes ao exercício de 2001.
"**Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS.** BB BANCO DE INVESTIMENTO S.A (BB-BI). **EXERCÍCIO DE 2002**. CONTAS JULGADAS REGULARES. RECURSO DE REVISÃO, INTERPOSTO EM 2006, PARA APURAR POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA AQUISIÇÃO DE EMPRESA PELA SUBSIDIÁRIA DO BANCO DO BRASIL. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. **PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E INDENIZATÓRIA DO TCU. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.** (Acórdão 674/2024–Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 10.04.2024, Proc. 009.391/2002-9. Grifo nosso.)

Assunto: Prestação de contas das Furnas Centrais Elétricas S.A. referentes ao exercício de 2007
"Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2007. ARQUIVAMENTO DOS PROCESSOS SOBRESTANTES. **PRESCRIÇÃO DE PRETENSÃO SANCIONATÓRIA**. PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRAS. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. **PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO**." (TCU, Acórdão 6.249/2025–2ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 28.10.2025, Proc. 022.678/2008-8. Grifo nosso.)

41. Consoante os diversos precedentes acima expostos, resta demonstrado, de forma inequívoca, que o instituto da prescrição é aplicável aos processos de apreciação de contas anuais. Impõe-se, portanto, o seu exame no presente caso, em conformidade com os ditames da Resolução TCM-SP nº 10/2023, tendo em vista tratar-se de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício.

III – DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO NO PRESENTE PROCESSO

42. Para aferir a ocorrência de prescrição no caso em tela, faz-se necessário identificar e examinar os marcos interruptivos do prazo prescricional, tal como disciplinados na Resolução TCM-SP nº 10/2023. Nos termos do art. 5º, *caput*, inciso II, da referida norma, a prescrição interrompe-se por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato ou do ato, na forma e com os contornos previstos no art. 6º da mesma Resolução.

43. O citado art. 6º, no inciso I de seu *caput*, prevê que, para os fins do art. 5º, inciso II, desta Resolução, consideram-se atos inequívocos de apuração a emissão do relatório de fiscalização ou do parecer final, após a ciência à origem e a concessão de oportunidade para manifestação, nos casos em que o processo se inicie de ofício.

44. Consultando os autos verifica-se que a Auditoria desta Corte emitiu, em 29/08/2019, relatório de fiscalização relativo ao balanço e às contas anuais da SPCINE, referentes ao exercício de 2018, conforme cota assinada pelo então Subsecretário da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal (peças 10/12).

45. Após a elaboração do Relatório de Auditoria, o Conselheiro Relator do feito à época, encaminhou os autos à SPCINE para ciência e manifestação, tendo a entidade apresentado resposta, com defesa em relação aos apontamentos consignados no referido Relatório.

46. Juntada a defesa da Sociedade de Economia Mista, os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo, que, em 03/12/2019 (peça 32), exarou manifestação técnica enfrentando os argumentos deduzidos. Tal manifestação configura, no âmbito deste feito, o último marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 5º, inciso II, c.c. o art. 6º, inciso I, da Resolução TCM-SP nº 10/2023.

47. Assim, constata-se que, desde o referido marco interruptivo, transcorreu lapso superior a cinco anos até a presente data, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento, de ofício, da prescrição nos autos, por se tratar de matéria de ordem pública.

48. Uma vez reconhecida a prescrição, impõe-se delimitar os seus efeitos jurídicos no caso concreto, nos termos da Resolução TCM-SP nº 10/2023.

IV – DOS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO NO JULGAMENTO DO PRESENTE PROCESSO

49. O reconhecimento da prescrição, de plano, implica o afastamento das pretensões punitiva e ressarcitória no presente feito. Nesse contexto, cumpre ressaltar que tais

pretensões são inerentes à natureza dos processos de apreciação do balanço e das contas anuais, como se evidencia nos precedentes abaixo colacionados no qual houve aplicação de multa aos responsáveis pelas contas:

> **BALANÇO. EXERCÍCIO 2014.** Fundação Theatro Municipal de São Paulo. IRREGULAR. DETERMINAÇÕES. **MULTA.** Votação unânime. (TC nº 2407/2015, Conselheiro Substituto Relator Elio Esteves Junior, 3.068ª Sessão Ordinária, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de outubro de 2019. Grifo nosso)

> RECURSO. VOLUNTÁRIO. **Decisão que julgou irregular o Balanço do exercício de 2005. FUNDATEC, com determinação e multa**. CONHECIDO. Votação unânime. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria. (TC nº 3011/2006, Conselheiro Relator João Antônio, Conselheiro Redator Roberto Braguim, 2.737ª Sessão Ordinária, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de abril de 2014. Grifo nosso)

50. Todavia, além do afastamento das pretensões punitiva e ressarcitória, o reconhecimento da prescrição também produz efeitos extintivos em relação ao próprio processo.

51. No que tange a este ponto, cumpre registrar que o reconhecimento da prescrição produz efeitos extintivos, porquanto, conforme consignou o Ministro Edson Fachin em seu voto no julgamento do Tema 897 da Repercussão Geral, "*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*". Por essa razão, nas palavras do Ministro, "*a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado*".[37]

52. Quanto à máxima da segurança jurídica, ensina o renomado constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho que esse princípio constitui elemento estruturante do Estado de Direito, compreendendo, em sua acepção geral, o subprincípio da proteção da confiança, o qual abrange a calculabilidade e a previsibilidade dos efeitos jurídicos decorrentes da atuação dos poderes públicos:

> "Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção de confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão especifica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia da estabilidade jurídica –

[37] 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.

> segurança de orientação e realização do Direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais a componentes subjetivos da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. A segurança e a proteção da confiança exigem no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade dos atos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos de seus próprios atos."[38]

53. Nesse caminho, conclui Canotilho "***que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante qualquer ato de poder – legislativo, executivo e judicial.***"[39]

54. Nesse viés, a prescrição assegura a dimensão da calculabilidade ínsita ao princípio da segurança jurídica, compreendida, na doutrina de Canotilho, no âmbito do subprincípio da proteção da confiança.

55. Define o Professor 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*****".**[40]

56. Nessa linha, a prescrição concretiza a calculabilidade e a previsibilidade, em sua dimensão temporal, inerentes à segurança jurídica, pois restringe o horizonte no qual se podem afirmar e estabilizar as consequências normativas atribuíveis a atos e fatos determinados.

57. Assim, reconhecida a prescrição como instituto fundamental a concretização do princípio da segurança jurídica, conforme assinala Yussef Said Cahali, mostram-se atualmente superados os argumentos, de índole ética ou lógica, tradicionalmente articulados contra a sua incidência, sendo o instituto amplamente aceito *pro bono* público. Como destaca o magistrado, "*justificam a prescrição o interesse social em que as relações jurídicas não permaneçam indefinidamente incertas*".[41]

---

[38] **CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

[39] **CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

[40] **ÁVILA**, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 596/597.

[41] **CAHALI**, Yussef Said. Prescrição e decadência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 23.

58. Tendo-se por consolidado que a prescrição é instituto que concretiza o Estado de Direito, em especial pela tutela da segurança jurídica em sua dimensão temporal, impõe-se examinar, no caso concreto, se seus efeitos extintivos devem operar de modo integral ou se comportam delimitação, com vistas a preservar, na medida do possível e sem afronta aos princípios jurídicos aplicáveis, o mérito de natureza declaratória do julgamento.

59. Isto porque o art. 12 e 13 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, dispõe a seguinte regra quanto aos efeitos da prescrição:

> "**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."

60. A redação desses dispositivos da Resolução deste Tribunal inspira-se nos arts. 11 e 12 da Resolução TCU nº 344/2022, que apresentam teor semelhante:

> "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.
>
> Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência."

61. Importante mencionar o normativo correlato do TCU, uma vez que esta Corte já assentou que, no esforço de alinhamento interpretativo acerca do instituto da prescrição com os demais Tribunais de Contas, o critério de relevância e materialidade previsto no art. 12 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, para fins de continuidade do processo, não pode ser presumido, devendo ser demonstrado mediante ponderação de elementos concretos constantes dos autos:

> **"**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 imposto pelas normativas, 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." (TC nº 3215/2011, Conselheiro Relator Domingos Dissei, Conselheiro Redator Eduardo Tuma, 67ª Sessão Não Presencial Ordinária, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de julho de 2025.)

62. Esse juízo de ponderação é adotado pelo Tribunal de Contas da União também em processos de contas anuais nos quais se reconhece a prescrição, ocasião em que, conforme se demonstrará, procede-se à avaliação dos critérios de relevância e materialidade para deliberar acerca da continuidade do feito.

63. Nesse sentido, confira a fundamentação constante do Acórdão nº 6.249/2025 – 2ª Câmara, que determinou o arquivamento dos autos da prestação ordinária de contas de Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas), relativa ao exercício de 2007, após o reconhecimento da prescrição, pois se ponderou que as irregularidades constatadas no processo, nos processos sobrestantes e conexos não tinham materialidade e relevância suficientes para ensejar proposta de julgamento das contas:

> "(...) 15. Ocorre que, ante o longo período temporal entre os fatos da gestão (exercício financeiro de 2007) e a retomada da instrução do processo, impõe-se reconhecer a prescrição de eventual pretensão sancionatória dirigida aos responsáveis da entidade, nos termos do art. 2° da Resolução TCU 344/2022. Conforme salientado pela unidade técnica, não se aplica, no caso, o disposto no art. 7°, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, haja vista que o sobrestamento foi determinado em função de outros processos do próprio TCU e não de determinação judicial ou outro motivo alheio à sua vontade.
>
> **16. Ainda assim, poder-se-ia cogitar do julgamento das contas, com base no art. 12 da Resolução TCU 344/2022, que assim dispõe:**

> *"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.*
>
> *Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência."*
>
> 17. **Entretanto, percuciente análise da unidade técnica (peça 14, p. 10-13) demonstrou que as irregularidades constatadas nos processos sobrestantes e conexos também não têm materialidade e relevância suficientes para ensejar proposta de julgamento das contas com base no dispositivo supramencionado.**
>
> **18. Nesse contexto, cumpre, tão somente, arquivar os autos e comunicar a presente decisão aos responsáveis e à Furnas Centrais Elétricas S.A**." (TCU, Acórdão 6.249/2025–2ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 28.10.2025, Proc. 022.678/2008-8. Grifo nosso.)

64. A mesma ponderação acerca da materialidade foi realizada no julgamento do Acórdão nº 8.080/2023, da 1ª Câmara, que apreciou as contas anuais do Banco do Brasil, relativas ao exercício de 2005, no qual o TCU assentou que, após o reconhecimento da prescrição, as contas somente devem ser julgadas quando reconhecidas a relevância da matéria tratada e a materialidade, o que não era o caso dos autos:

> "Assim, uma vez que o processo foi paralisado, informalmente, por mais de uma década, sem nenhuma justificativa motivada, resta caracterizada a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução 344/2022.
>
> Por fim, convém destacar que a referida norma, em seu art. 12, parágrafo único, prevê que, caracterizada a prescrição, as contas serão julgadas apenas "*quando o colegiado competente reconhecer a* ***relevância da matéria tratada****, a* ***materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de*** **Contas** ***Especial*** *e já tiver sido realizada a citação ou audiência*".
>
> **Nos autos, nem mesmo há débito. Assim, deve-se arquivar o feito.**
>
> Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado." (Acórdão 8.080/2023–1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 18.07.2023, Proc. 017.329/2006-0. Grifo nosso.)

65. Ressalte-se que ambos os precedentes citados se amoldam ao caso destes autos, pois, assim como no presente feito, tratam de hipóteses em que a prescrição foi reconhecida antes do julgamento das contas em primeira instância.

66. Complementarmente, verifica-se que o reconhecimento dos efeitos extintivos da prescrição em processos de julgamento de contas anuais não se limita à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sendo igualmente observado em precedentes de diversos outros Tribunais de Contas do País.

67. Nessa linha, destaca-se o Acórdão nº 157/2025, do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP), que julgou extintas com resolução do mérito as contas de gestão da Secretaria de Estado da Comunicação, relativas ao exercício de 2013:

> "**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013.** SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO. **ANÁLISE TÉCNICA E PARECER MINISTERIAL PELA PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DA DECISÃO PLENÁRIA Nº 1.196/2024-TCE/AP E DO TEMA 899 DO STF. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.**
> 1. Trata-se de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Estado da Comunicação (SECOM), referente ao exercício de 2013, sob responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Schmidt.
> 2. Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas convergiram em seus opinativos pelo reconhecimento da prescrição, fundamentando-se na Decisão Plenária nº 1.196/2024-TCE/AP, que regulamentou o instituto nesta Corte de Contas, e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE nº 636.886).
> 3. **Verificada a ocorrência da prescrição nos termos do art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999, impõe-se a extinção do feito com resolução de mérito**." (Acórdão 157/2025, Rel. Conselheiro Amiraldo da Silva Favacho, sessão de 17.12.2025, Proc. 1373/2014. Grifo nosso.)

68. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), observa-se o Acórdão nº 1.274/2025 – Tribunal Pleno, que deliberou pelo arquivamento do processo de prestação de contas anuais da Prefeitura Municipal de Boca do Acre, relativo ao exercício de 2010:

> **"EMENTA:** Prestação de Contas Anual. Prefeitura Municipal de Boca do Acre. Exercício de 2010. Reconhecimento da prescrição. Comunicação. Ciência. Arquivamento." (Acórdão nº 1274/2025, Rel. Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro, sessão de 05.08.2025, Proc. 12687/2021.)

69. Posicionamento semelhante verifica-se no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), que julgou extinta, com resolução de mérito, a prestação de contas anual da Companhia Espírito-Santense de Saneamento – CESAN, referente ao exercício de 2008:

> "CONTROLE EXTERNO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – CESAN – COMPANHIA ESPÍRITOSANTENSE DE SANEAMENTO – EXERCÍCIO 2008 - DANO AO ERÁRIO – RESSARCIMENTO – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA – STF TEMA 899 – REPERCUSSÃO GERAL – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.
> (...)
> **VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas, em:
> **1.1. EXTINGUIR o presente processo com resolução do mérito, com fundamento no inciso II do art. 4879, do Novo Código de Processo Civil (lei nº 13.105/2015), tendo vista o reconhecimento da prescrição nos termos deste Voto;**
> 1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados na forma regimental;
> **1.3. ARQUIVAR os presentes autos.**
> 2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, vencido o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou por reconhecer e declarar que a tese fixada no Tema 899 STF aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base da Lei de Execução Fiscal, e retornar os autos à área técnica para manifestação." (Acórdão nº 425/2022-3-Plenário, Rel. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Red. Conselheiro Sergio Aboudib Ferreira Pinto, sessão de 07/04/2022, Proc. 2752/2009-1. Grifo nosso)

70. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), identificam-se, desde 2018, precedentes de aplicação do instituto da prescrição em processos de julgamento de contas anuais, com extinção do feito com resolução de mérito. Nesse sentido, assinala-se o julgamento do Balanço Geral nº 487275, apreciado pela 1ª Câmara daquela Corte, relativo ao balanço geral da Loteria do Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 1997:

> "**BALANÇO GERAL. LOTERIA DO ESTADO.** PREJUDICIAL DE MÉRITO. **PRESCRIÇÃO DO PODER-DEVER SANCIONATÓRIO DESTE TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.** Reconhecidas as hipóteses de prescrição previstas no inciso II e parágrafo único do art. 118 A da Lei Complementar n. 102/08, extingue-se o processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J do mencionado diploma legal." (BALANÇO GERAL n. 487275. Rel. Conselheiro Substituto HAMILTON COELHO. Sessão do dia 27/03/18. Disponibilizada no DOC do dia 12/04/18. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA. Grifo nosso.)

71. Outro Tribunal que aplica este entendimento é o Tribunal de Contas do Estado do Pará que julgou extinta a prestação de contas anual da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda, referente ao exercício de 2011:

> "EMENTA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO**. EXERCÍCIO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. **PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO**. **Incide nos processos desta Corte o instituto da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória. Nesses casos, os processos devem ser extintos e, consequentemente, arquivados**, consoante o art. 11 da Resolução n. 19.503/2023 deste Tribunal." (Acórdão nº 66.078, Rel. Conselheiro Odilon Inácio Teixeira, sessão de 21.11.2023, Proc. 501418/2012. Grifo nosso.)

72. No mesmo diapasão, já se posicionou o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que, em razão da incidência da prescrição, determinou o arquivamento do processo de contas anuais da Autarquia Previdenciária do Município de Mari – MARIPREV, referente ao exercício de 2015:

> "**Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2015. Arquivamento dos autos, sem resolução do mérito, mediante Prescrição prevista na RN** TC nº 02/2023." (Resolução RC1 – TC nº 029/2024, Rel. Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho, sessão de 01.02.2024. Proc. 4164/2016. Grifo nosso.)

73. Por fim, também foi possível identificar precedentes no mesmo sentido no âmbito da Corte irmã deste TCM-SP, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Tome-se, a título exemplificativo, o julgamento da prestação de contas de gestão da Secretaria Municipal de Esporte do Município do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2012, em que, em razão da prescrição, o processo foi julgado extinto, com resolução de mérito:

> "FINANÇAS PÚBLICAS. Controle externo**. Prestação de contas. Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (atual Secretaria Municipal de Esportes). Prestação de Contas de Gestão do exercício de 2012**. Aplicabilidade da Resolução TCM Rio nº 80/2023. **Reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas. Arquivamento, com resolução de mérito**." (Processo: 015/000131/2013; Assunto: Orçamentário/Financeiro – Prestação de Contas; Interessado: Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; Objeto: Prestação de Contas de Gestão referente ao exercício de 2012; Voto nº: 144/2024; Relator: David Carlos Pereira Neto; Data da Sessão: 23/08/2024. Grifo nosso.)

74. Consoante se evidencia a partir da exposição da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de outros Tribunais de Contas do País, bem como das considerações doutrinárias acerca da prescrição, enquanto instituto concretizador do princípio da segurança jurídica, fundamento estruturante do Estado Democrático de Direito, é inequívoco que os efeitos extintivos da prescrição alcançam, também, os processos de prestação de contas anuais, a exemplo do que ocorre com as demais espécies processuais submetidas a esta Corte de Contas.

75. Assim, examinando o caso concreto, realizando juízo de ponderação acerca de sua continuidade, nos termos do art. 12 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, da mesma forma que realiza o Tribunal de Contas da União em sua jurisprudência, analiso que no presente balanço a nobre Auditoria desta Corte não achou apontamentos que quantificam dano ao erário, não havendo materialidade relevante nos apontamentos identificados para justificar a continuidade do processo.

76. Ademais, observo que, no TC nº 7631/2020, referente ao exercício subsequente ao destes autos (2019), as contas da SPCINE foram julgadas excepcionalmente regulares, por unanimidade, pelo Plenário desta Corte de Contas.

77. Considerando esses elementos, somados à fundamentação teórica e jurisprudencial anteriormente exposta, entendo que o presente processo deve ser julgado extinto, nos termos do art. 12 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, em razão da incidência da prescrição quinquenal.

78. A propósito dessa conclusão acerca da aplicação do citado art. 12, reputo pertinente trazer à colação reflexão do Ministro Luís Roberto Barroso, no voto proferido no Tema 897 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, ao assinalar que a segurança jurídica deve atuar 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."[42]

79. Reconhecida a incidência da prescrição, com seus efeitos extintivos, impõem-se algumas ressalvas quanto aos limites jurídicos da presente decisão.

80. À vista do princípio da congruência, o reconhecimento da prescrição nestes autos produz efeitos apenas no âmbito do presente processo, não se estendendo a procedimentos autônomos que versem sobre as contas anuais da SPCINE referentes a exercícios distintos. Por conseguinte, a incidência da prescrição no processo de fiscalização do balanço do exercício ora examinado não alcança, nem invalida as determinações

[42] 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 Voto do Min. Luís Roberto Barroso.

expedidas por esta Corte em julgamentos de balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas.

81. No mesmo raciocínio, ressalte-se que os apontamentos formulados pela Auditoria, em processos de prestação de contas anuais como o presente, vinculam-se ao respectivo exercício, ainda que se trate de impropriedade reiterada, passível de nova verificação em exercícios subsequentes. Desse modo, caso irregularidade constatada nestes autos volte a ocorrer na análise de contas futuras, a prescrição reconhecida no presente processo não impedirá sua reapreciação, podendo a Auditoria novamente apontá-la no âmbito do procedimento próprio.

82. Feitas as considerações necessárias acerca dos limites dos efeitos da presente decisão, entendo pertinente, ainda que extinto o presente feito, a adoção de providências de natureza orientativa, a qual não resta prejudicada pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do art. 13 da Resolução TCM-SP nº 10/2023.

V – DA FUNÇÃO ORIENTATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS

83. No julgamento do TC nº 366/2011[43], sustentei entendimento que veio a prevalecer no Plenário desta Corte, no sentido de que os arts. 12 e 13 da Resolução TCM-SP nº 10/2023 devem ser interpretados sistematicamente. Examinados tais dispositivos em conjunto, vislumbro duas dimensões decorrentes da deliberação, aptas a ensejar a necessária cisão de seus efeitos: (i) a preservação do conteúdo declaratório, no presente caso, estritamente quanto ao seu caráter reorientador da Administração Pública, sob viés pedagógico; e (ii) o reconhecimento da estabilização dos efeitos jurídicos do ato, com a consequente extinção do feito, em relação aos responsáveis e demais envolvidos.

84. No tocante à função orientativa dos Tribunais de Contas, Luiz Henrique Lima assinala que tal atribuição se materializa quando "*o órgão de controle recomenda a adoção de determinadas providências visando evitar a ocorrência de falhas e a fomentar a adoção de boas práticas para o melhor desempenho da gestão pública*."[44]

85. Assim, embora se conclua pelo não prosseguimento e extinção do presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, tal circunstância não obsta a

[43] TC nº 366/2011, Conselheiro Relator Ricardo Torres, Voto de Desempate Conselheiro Eduardo Tuma, 3.342ª Sessão Ordinária, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de outubro de 2024.

[44] LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 11. ed. rev., atual. e ampl. 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 102.

atuação orientativa desta Corte, na forma do art. 13 do mesmo diploma. Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do Acórdão nº 165/2023 – Plenário, referente ao Relatório de Auditoria nº 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.**
> (Acórdão 165/2023 – PLENÁRIO, Rel. Min. Aroldo Cedraz, sessão de 10.07.2024, Proc. 011.479/2015-9. Grifo nosso)

86. Dessa forma, não obstante o reconhecimento da prescrição e a consequente extinção do processo, entendo pertinente encaminhar à SPCINE, sob viés orientativo, o Relatório, o Voto e o Acórdão a serem deliberados em Plenário, para que adote as medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 13 da Resolução TCM-SP nº 10/2023.

87. Anoto que tal prática de preservar a função orientativa tem se pacificado na jurisprudência desta Corte de Contas, inclusive em casos do reconhecimento da prescrição em 1ª, instância:

> "***ACORDAM*** *os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor designado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, com declaração de voto apresentada, em reconhecer a ocorrência da prescrição, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP, julgando extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 12, parágrafo único da mesma Resolução.*
> ***ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada ao Instrumento objeto desta ação, nos termos do artigo 13 da Resolução 10/2023.***
> ***ACORDAM****, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos.*" (TC nº 003025/2004, Rel. Conselheiro Eduardo Tuma, 47ª Sessão Ordinária Não Presencial, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27.09.2023. Grifo nosso)

> "***ACORDAM*** *os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, em julgar extinto o presente processo, visto que consumada a prescrição quinquenal. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, que, quanto ao mérito, declarou superado*

os itens 6.3, 6.4 e 6.6, deixando de acolher a Operação Urbana analisada em razão dos apontamentos 6.1, 6.2 e 6.5, reconhecendo a prescrição punitiva e ressarcitória (Resolução 10/2023 desta Corte) e exarando recomendação à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

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

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

***ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, após as cautelas de praxe, o arquivamento destes autos.*" (TC nº 001586/2014, Rel. Conselheiro Ricardo Torres; 3.298ª Sessão Ordinária Plenário, Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1.11.2023.)

V – DO DISPOSITIVO

88. À vista de toda a fundamentação exposta, considerada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e de outros Tribunais de Contas, bem como o entendimento doutrinário acerca do instituto da prescrição, **RECONHEÇO, DE OFÍCIO**, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez transcorrido lapso superior a cinco anos desde a ocorrência do último marco interruptivo do prazo prescricional, na forma do art. 5º, *caput*, inciso II, c.c. o art. 6º, *caput*, inciso I, do referido normativo. Em consequência, reconhecida a prescrição, **JULGO EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCM-SP nº 10/2023.

89. Diante do julgamento de extinção do processo, reitero a ressalva de que **os efeitos deste julgado, à luz do princípio da congruência, não se estendem a procedimentos autônomos que versem sobre as contas anuais da SPCine referentes a exercícios distintos**. **Por conseguinte, o reconhecimento da prescrição e a consequente extinção do presente feito não alcançam, nem invalidam, as determinações expedidas por esta Corte em julgamentos de balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas. No mesmo sentido, caso irregularidade constatada nestes autos volte a ocorrer na análise de contas futuras, a prescrição ora reconhecida não impedirá sua reapreciação, podendo a Auditoria novamente apontá-la no âmbito do procedimento próprio.**

90. Contudo, preservando a atuação da função orientativa deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, **DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, do Voto e do Acórdão a ser alcançado em Plenário à Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCINE para

adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão da Sociedade de Economia Mista, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

91. Cumprida as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 04/05/2026 13:27:29 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

V – COMPLEMENTO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

Questão de ordem - Reconhecimento da prescrição nos balanços – TC/009622/2019.

Pela ordem, Senhor Presidente.

1. Com a devida vênia, gostaria de tecer breves esclarecimentos acerca da fundamentação do meu voto, diante da divergência manifestada.

2. Observando o debate em curso, entendo ser relevante, de início, estabelecer a distinção entre os dois pontos abordados na discussão dos autos. O primeiro diz respeito à possibilidade de incidência da prescrição nas pretensões punitivas e ressarcitórias advindas de processos de balanço, matéria sobre a qual observo haver, pelos votos dos colegas, consenso neste Plenário, no sentido de que, caso o presente processo veicule pretensão sancionatória ou ressarcitória, restritamente essas pretensões estariam sujeitas à prescrição.

3. O segundo ponto, contudo, objeto da divergência, diz respeito à declaração de prescrição, com extinção do feito, após a análise dos critérios de relevância e materialidade previstos no art. 12 da Resolução nº 10/2023. Quanto a esse segundo ponto, há um aspecto que, com a devida vênia, gostaria de esclarecer a este Plenário, acerca do meu raciocínio em relação à norma em comento, quando aplicada ao caso concreto.

4. Ensinava Hans Kelsen que, no sistema de direito positivo, a interpretação da norma ocorre dentro de uma moldura, na qual as disposições normativas limitam objetivamente as possibilidades interpretativas do operador do Direito[1]. Nessa margem de discricionariedade conferida ao julgador, ao interpretar e aplicar a norma, cabe recorrer aos métodos lógico-hermenêuticos próprios da exegese jurídica.

5. No tocante a esse ponto, Carlos Maximiliano ensina que "não pode o intérprete alimentar a pretensão de melhorar a lei com desobedecer às suas prescrições explícitas. Deve ter o intuito de cumprir a regra positiva, e, tanto quanto a letra o permita, fazê-la consentânea com as exigências da atualidade. "[2]

6. O Professor Lênio Luiz Streck, conhecido por sua teoria da Crítica Hermenêutica do Direito, sustenta que devemos "prestigiar e fazer lembrar a autoridade do Direito, a necessidade

---

[1] KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. E-book. p.85. ISBN 9788530994198. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/. Acesso em: 24 jul. 2026.

[2] MAXIMILIANO, Carlos; MARCARO, Alysson. Coleção Fora de Série - Hermenêutica e Aplicação do Direito - 23ª Edição 2022. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.268. ISBN 9786559642151. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642151/. Acesso em: 24 jul. 2026.

do cumprimento dos planos jurídicos, a necessidade de se julgar por princípio e não por política"[3]. Nessa linha, o Ministro Edson Fachin, ao ser empossado como atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, destacou que "ao direito o que é do direito, à política o que é da política"[4].

7. Na linha desses posicionamentos, a exegese de um postulado normativo deve ser realizada de forma técnica e fundamentada, mediante a consideração de fontes legítimas do Direito, como normas, jurisprudência e doutrina, sem se deixar influenciar por discursos que o citado professor Lênio Streck denomina predadores externos do Direito, a exemplo da moral e da política[5].

8. Desse modo, ao adotar a posição consignada em meu voto, realizei extensa pesquisa das normas e da jurisprudência de outros Tribunais de Contas do País acerca do tema, além da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal após o julgamento do Tema 899. Além disso, embora, em razão da novidade do tema, não haja doutrina específica sobre ele, consultei trabalhos renomados acerca do princípio segurança jurídica e o instituto da prescrição, observando que a doutrina contemporânea considera superados os argumentos de que a prescrição prejudicaria a sociedade. Ao contrário, trata-se de instituto reconhecido pela academia como medida *pro bono publico*, estabilizadora da segurança jurídica das relações.

9. Deve ser ressaltado que a estabilização jurídica conferida pela prescrição é de extrema importância para evitar impactos negativos sobre situações que se consolidaram juridicamente com o tempo, sendo dever do julgador, na esfera de controle, conforme o disposto no art. 21 da LINDB, considerar as consequências administrativas de suas decisões.

10. Diante do estudo realizado, filiei-me à linha pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, seguida por outros Tribunais de Contas do País, no sentido de que o processo de balanço, como qualquer outro processo submetido a julgamento pela Corte, deve ter sua extinção definida à luz da ponderação dos critérios de relevância e materialidade evidenciados no caso concreto, os quais não devem ser presumidos. Tais hipóteses não se equiparam, com a devida vênia, aos casos em que o Tribunal emite parecer prévio para julgamento no âmbito do Poder Legislativo.

11. Ademais, ao interpretar as normas e a jurisprudência vinculante aplicáveis ao caso, verifiquei que tanto o enunciado do Tema 899 quanto os dispositivos da Resolução nº 10/2023 desta Casa e da Resolução nº 344/2022 do TCU, que inspirou a nossa regulamentação, não limitam alcance à prescrição, tampouco estabelecem exceção de sua incidência. Deve ser destacado que no Julgamento do Tema 899 os Ministros do Supremo Tribunal Federal assentaram expressamente que a existência de prazo prescricional é a regra, e as hipóteses de imprescritibilidade, a exceção,

---

[3] STRECK, Lenio L. Verdade e consenso. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2017. E-book. p.484. ISBN 9788547215644. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547215644/. Acesso em: 24 jul. 2026.

[4] https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fachin-posse-presidente-stf-direito-politica/

[5] STRECK, Lenio L. Verdade e consenso. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2017. E-book. p.248. ISBN 9788547215644. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547215644/. Acesso em: 24 jul. 2026.

estão todas expressas exclusivamente na Constituição Federal, conforme o voto do Ministro Relator da matéria, Alexandre de Moraes, e o voto do Ministro Gilmar Mendes[6].

12. Complementarmente, considerando sua natureza de prejudicial de mérito, não me parece juridicamente possível, novamente com a devida vênia, declarar ou analisar a prescrição apenas nos casos em que os julgadores das Cortes de Contas pretendam aplicar multa ou determinar o ressarcimento. Isso porque tal providência representaria inadmissível inversão lógica na construção do julgado, uma vez que a aplicação de multa ou o reconhecimento da pretensão ressarcitória constituem questões de mérito que devem, necessariamente, ser examinadas apenas após o enfrentamento da prejudicial. Dessa forma, não é plausível suscitar a questão prejudicial da prescrição apenas após o julgamento de mérito que conclua pela aplicação de multa ou pelo ressarcimento.

13. Ademais, as infringências acolhidas e determinações delas decorrentes, em sede de balanços, embora, em princípio, nem sempre veiculem pretensão punitiva ou ressarcitória, consubstanciam o reconhecimento de irregularidades relevantes, não apenas contábeis, com a imposição de obrigações de fazer que vinculam os futuros gestores, sendo o seu cumprimento apreciado nos balanços subsequentes. [7]

14. A propósito, anoto que o art. 13 da Resolução nº 10/2023 deste Tribunal, que reproduz a redação do art. 12 da Resolução nº 344/2022-TCU, deixa expresso que o reconhecimento da prescrição não impede, quando evidenciados os critérios previstos em seu parágrafo único, o julgamento das contas nem a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa. E aqui ressalto a expressão "**destinadas a reorientar a atuação administrativa**".

---

[6] 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

[7] A título de exemplo, no **TC 5.332/2020**, que trata do balanço da SPTRANS referente ao exercício de 2019, ainda pendente de julgamento, consta a infringência 7.1.a, com o seguinte conteúdo:

a) A SPTrans não cumpre adequadamente sua função institucional de planejamento e fiscalização dos serviços prestados, tendo em vista as seguintes constatações:

- Inadequado planejamento da oferta de lugares nos horários de pico, ocasionando superestimativa da frota necessária e, por consequência, do custo operacional do sistema de transporte e respectivos valores dos contratos de concessão.
- Adoção de sistemática de fiscalização ineficaz com multas irrisórias e desproporcionais ao volume e gravidade das infrações, com inequívocos prejuízos à qualidade dos serviços, não inibindo sua ocorrência;
- Como consequência da inadequada atuação da SPTrans, destaca-se que as empresas de ônibus deixaram de ofertar à população do município de São Paulo no ano de 2019, aproximadamente 39,3 milhões de quilômetros resultantes do volume de viagens descumpridas, caracterizando grave deficiência na prestação dos serviços, com prejuízos diretos aos usuários - que passam a esperar mais tempo nos pontos de ônibus, bem como ao Tesouro Municipal - resultando no pagamento de custos variáveis não incorridos estimados em aproximadamente R$ 138,1 milhões; (Peça 27)

Observo, nesse ponto, que os aspectos acima referenciados, constantes do citado balanço, foram e são objeto de análise em outros processos desta Corte, a exemplo do cálculo segundo o qual a SPTrans teria indevidamente realizado o pagamento de custos variáveis não incorridos, estimados em aproximadamente R$ 138,1 milhões, matéria que também foi objeto do TC nº 4410/2020, que tratou da Auditoria Programada realizada para avaliar a Função Transporte no exercício de 2019, no bojo do qual, em sede recursal, restou determinada a apreciação da temática no âmbito das execuções contratuais.

15. Essa imposição normativa quanto à finalidade de reorientação da atuação administrativa constitui aspecto crucial a ser considerado neste julgamento. Cumpre, nesse contexto, sopesar se eventuais medidas a serem adotadas no âmbito deste feito se limitam a orientar a atuação da gestão municipal, conforme propus em meu voto, ou se produzem efeitos que extrapolam essa finalidade, com potencial, inclusive, para afetar direitos subjetivos dos interessados ou desconstituir atos jurídicos consolidados ao longo do tempo. Como já defendido, nesses casos, deve ser considerado o preceito do art. 21 da LINDB, segundo o qual as decisões de controle devem considerar suas consequências administrativas.

16. O julgamento do presente feito foi conduzido de forma fracionada, havendo cisão para primeiro julgar a questão prejudicial de mérito da prescrição e, nesse momento, passando-se ao julgamento do mérito.

17. O procedimento foi atípico diante dos demais julgamentos de prescrição realizados nesta Corte, em que não houve fracionamento. Como regra, até o presente momento, ao afastar a prescrição, os julgadores procederam automaticamente ao julgamento do mérito do processo. Inclusive, na hipótese de divergência quanto ao não reconhecimento da prescrição, a apreciação do mérito ocorreu apenas por aqueles que não acolheram a citada prejudicial de mérito.

18. A exemplo, cito os acórdãos firmados nos TCs nº 5799/2004 e nº 12506/2017, nos quais os Conselheiros vencidos quanto à extinção do feito pela incidência da prescrição não tiveram que, posteriormente, apresentar novo voto quanto ao mérito dos respectivos casos:

> Vistos e relatados estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Vice-Presidente ROBERTO BRAGUIM, no exercício da Presidência, após determinação na 57ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara, para que os autos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator e DOMINGOS DISSEI. **DECIDEM** os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI, consoante declaração de voto apresentada, e ROBERTO BRAGUIM, Vice-Presidente no exercício da Presidência, votando para efeito de desempate, nos termos do art. 187, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", ambos do Regimento Interno desta Corte, considerando que os resultados das análises formais feitas pelos Órgãos Técnico e Especializado deste Tribunal apontam irregularidades no Pregão Eletrônico 03.001/2017, Contrato 10.06/2017 e TA 01.09/2017 que impedem o reconhecimento da regularidade dos atos e tendo em vista que o processo em julgamento cuida da análise formal dos atos, matéria não sujeita a incidência da prescrição, votar pela irregularidade dos ajustes, preservando a competência declaratória deste Tribunal, nos limites constitucionais. **Vencido** o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator, que, nos termos de seu relatório e voto, reconheceu a ocorrência da prescrição, julgando extinto o processo com resolução de mérito. (DECCAM-UTR-1/2025, TC nº 12056/2017, Conselheiro Relator: Eduardo Tuma, Conselheiro Redator: Domingos Dissei, 1ª Câmara, 60ª Sessão Ordinária não Presencial, São Paulo, 21 de novembro de 2024.)

> **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, nos termos do artigo 2º da Resolução 10/2023/TCMSP. **ACORDAM**, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e RICARDO TORRES, em conhecer dos recursos, e, no

> mérito, em declarar parcialmente prejudicados em virtude do reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, reconhecendo excepcionalmente os efeitos financeiros produzidos pelos ajustes, mantendo-se, no mais, o Acórdão recorrido quanto à declaração de irregularidade da Concorrência 18/2003, do Contrato 129/2003 e do Termo Aditivo 01. **Vencido** o Conselheiro JOÃO ANTONIO, que, consoante declaração de voto, julgou extintos desde logo os presentes autos. ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos. Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES. (ACO-UTR-370/2024, TC nº 799/2004, Conselheiro Relator: Eduardo Tuma, Plenário, 49ª Sessão Ordinária não Presencial, São Paulo, 22 de novembro 2023)

19. De fato, os precedentes acima citados, que revelam a sistemática seguida até o presente momento nos julgamentos de prescrição, encontram respaldo no art. 168 do Regimento Interno deste Tribunal, segundo o qual, "*os Conselheiros que tenham sido votos vencidos na matéria preliminar deverão proferir voto sobre o mérito, salvo se prejudicada a apreciação do mérito pela decisão dada à preliminar*."

20. Além da previsão regimental, a prescrição, com maior razão, é classificada como questão prejudicial de mérito, resolvendo o processo com resolução de mérito, de modo que o seu reconhecimento, conforme declarado em meu voto, justifica, por si só, a minha abstenção quanto ao prosseguimento da apreciação dos itens do balanço.

21. Nesses termos, mantenho integralmente a minha posição no sentido do reconhecimento da prescrição, de ofício, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, e da **extinção do processo**, nos termos do seu art. 12, parágrafo único, da citada norma, com a ressalva de que **os efeitos do reconhecimento, à luz do princípio da congruência, não se estendem a procedimentos autônomos que versem sobre as contas anuais da Spcine referentes a exercícios distintos,** não alcançando, portanto, determinações expedidas por esta Corte em julgamentos de balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas, tampouco impedindo a apreciação em casos futuros, caso a irregularidade constatada nestes autos volte a ocorrer na análise de contas futuras.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

TC 9622/2019

DECLARAÇÃO DE VOTO

Assunto: Balanço da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S/A – SPCINE relativas ao exercício de 2018 (Apensados os TCs 004892/2019 e 007642/2019)

Relator: Conselheiro **EDUARDO TUMA**

Cuida o presente do exame das contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S/A – SPCINE, relativas ao exercício de 2018.

Como é cediço, a SPCINE é uma sociedade de economia mista criada sob a forma de sociedade anônima de capital autorizado, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com duração indeterminada, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, que tem por finalidade a promoção do desenvolvimento econômico, social, artístico, tecnológico, científico da atividade cinematográfica do Município de São Paulo.

Em conformidade com o estabelecido no § 2º, do artigo 48, da Lei Orgânica do Município e no artigo 74 do Regimento Interno deste Tribunal, a empresa encaminhou tempestivamente as contas relativas ao exercício de 2018 (em 31/05/2019).

A documentação encaminhada foi analisada pela Secretaria de Controle Externo, com apresentação do Relatório Anual de Fiscalização – RAF, no qual foram apresentados os resultados dos exames realizados.

Na Sessão Extraordinária nº 3.405ª realizada em 29 de abril de 2026, o Conselheiro Relator Eduardo Tuma proferiu voto, no qual reconheceu, de ofício, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, cujo dispositivo transcrevo abaixo:

> 88. À vista de toda a fundamentação exposta, considerada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e de outros Tribunais de Contas, bem como o entendimento doutrinário acerca do instituto da prescrição, RECONHEÇO, DE OFÍCIO, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez

> transcorrido lapso superior a cinco anos desde a ocorrência do último marco interruptivo do prazo prescricional, na forma do art. 5º, caput, inciso II, c.c. o art. 6º, caput, inciso I, do referido normativo. Em consequência, reconhecida a prescrição, JULGO EXTINTO O PROCESSO, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCM-SP nº 10/2023.
> 89. Diante do julgamento de extinção do processo, reitero a ressalva de que os efeitos deste julgado, à luz do princípio da congruência, não se estendem a procedimentos autônomos que versem sobre as contas anuais da SPCine referentes a exercícios distintos. Por conseguinte, o reconhecimento da prescrição e a consequente extinção do presente feito não alcançam, nem invalidam, as determinações expedidas por esta Corte em julgamentos de balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas. No mesmo sentido, caso irregularidade constatada nestes autos volte a ocorrer na análise de contas futuras, a prescrição ora reconhecida não impedirá sua reapreciação, podendo a Auditoria novamente apontá-la no âmbito do procedimento próprio.
> 90. Contudo, preservando a atuação da função orientativa deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, DETERMINO o encaminhamento do Relatório, do Voto e do Acórdão a ser alcançado em Plenário à Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A - SPCINE para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão da Sociedade de Economia Mista, nos termos do artigo 13 da Resolução nº 10/23.

Apresentada esta breve síntese, passo a expor as razões pelas quais entendo que este posicionamento de **prescrição das Contas** não deve prevalecer.

Relativamente à matéria ora em julgamento, considero oportuno reiterar algumas considerações que tenho feito neste Plenário a respeito da incidência da prescrição, ante a evolução da matéria no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

É fato que durante muito tempo essa matéria foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país, sendo possível afirmar que no próprio Tribunal de Contas da União havia quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sendo também conhecido entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos e inclusive os que defendiam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão. Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"[1].

---

[1] EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, 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.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

A partir julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou resolvido para as Cortes de Contas com a decretação da prescritibilidade das respectivas decisões, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal.

Com efeito, o grupo de estudo realizado acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo ao analisar o assunto reforçou o pronunciamento quanto ao Tema 899 no sentido de que a prescrição nessa hipótese foi definida em 5 anos após o exaurimento da atividade de controle externo.

Relativamente à instrução do processo no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

Assim, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela Lei Federal nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional.

Diante da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, no prazo de cinco anos, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas, e considerando os termos iniciais e as causas de interrupção fixadas na mencionada Resolução.

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que se prestou a regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas no prazo de 05 anos, contados dos termos iniciais relacionados no art. 4º, sujeitando-se, a partir daí, às causas interruptivas dispostas em seu art. 5º, causas impeditivas ou suspensivas consignadas em seu art. 8º, além de se observar a hipótese de prescrição intercorrente estabelecida no art. 9º.

O que se verifica da análise jurisprudencial é que o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas vêm reconhecendo o instituto da prescrição, valorizando, por consequência, o princípio da segurança jurídica, como um corolário do Estado Democrático de Direito.

Desde então, nos julgamentos realizados nesta Corte, mediante o cumprimento dos requisitos estabelecidos na mencionada Resolução, há o reconhecimento da prescrição.

No entanto, esses processos não têm por objeto a apreciação de Contas Anuais e Balanços de entidades da administração indireta, os quais possuem natureza jurídica distinta dos outros processos fiscalizatórios.

A exigência de emissão de parecer prévio emitido por este Tribunal na apreciação das contas anuais decorre da Constituição Federal.

Com efeito, Pedro Lenza escreve:

> Em outras palavras, se a Constituição prescreve que "o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, **só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal"** (art. 31, § 2.º), **a necessidade do parecer é inquestionável no âmbito municipal**. Julgar as contas sem o referido parecer significaria, na prática, a sua dispensa sem respeitar o art. 31, § 2.º, ou seja, **o Parlamento Municipal não pode julgar sem o parecer**. Persistindo a inércia do Tribunal de Contas no âmbito municipal, o Parlamento deverá se valer de alguma **medida judicial**, como o **mandado de segurança**, para **obrigar** a elaboração do parecer[2].

A apreciação de Contas Anuais do Prefeito ou de Balanços dos Órgãos que integram a administração indireta guarda *status* de importância distinta dos demais processos fiscalizatórios, sendo exigível a emissão do parecer prévio e do julgamento, respectivamente. Via de consequência não podem receber o mesmo tratamento em relação ao instituto da prescrição.

Nesse ponto, ainda que o regime de apreciação das Contas Anuais seja distinto daquele realizado em relação aos Balanços é importante destacar a similitude em relação à extensão dos exames que são procedidos por esta Corte.

Nesse sentido, as contas anuais, também denominadas contas de governo, são o meio pelo qual os Chefes do Poder executivo expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa, revelando se houve o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais. Demonstram também os níveis de endividamento e o atendimento aos

---

[2] *Direito Constitucional*. 30. ed. – Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026, p. 692.

limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e gastos com pessoal.

O exame das contas anuais pelos Tribunais de Contas tem por finalidade auxiliar o órgão julgador (Poder Legislativo), por meio da emissão de um parecer prévio, tendo como foco não a avaliação da regularidade de instrumentos jurídicos individualmente ou a sua execução específica, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), por meio de análises que buscam aferir o cumprimento de tais políticas quanto aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.

Já os Balanços das entidades da administração indireta, sujeitos a julgamento por esta Corte de Contas - e não à emissão de parecer prévio - se assemelham às Contas Anuais quanto à abrangência e ao enfoque do exame realizado pelo Controle Externo, distinguindo-se dos demais processos de fiscalização instaurados no âmbito deste Tribunal.

Nesse sentido, própria Lei Municipal nº 9.167/1980, ao tratar da competência do Tribunal Pleno para o julgamento das contas das entidades da administração indireta, em seu artigo 22, inciso IV, faz referência aos artigos 7º e 10 da Lei Federal 6223/1975 – que dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, destacando-se a seguinte previsão:

> Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.
>
> § 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, **limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos**, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

Como é notório, os jurisdicionados (Prefeito e dirigentes dos órgãos que integram a administração indireta) submetem, anualmente, suas contas/balanços para apreciação por este Tribunal. A finalidade da prestação de contas - que dá origem aos processos denominados Contas Anuais do Prefeito e/ou Balanço Anual dos órgãos que integram a administração indireta - é a de possibilitar a verificação da regular aplicação dos recursos, de acordo com os princípios aplicáveis,

sobretudo da legalidade, legitimidade e economicidade. Por intermédio da prestação de contas, o gestor demonstra a correta e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade[3].

Tamanha a relevância da prestação de contas, sua omissão implicará apuração de crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa.

No âmbito do Tribunal de Contas de União, a Instrução Normativa nº084/2020, que estabelece normas para a prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, traz importantes definições e elementos que nos auxiliam na compreensão do tema. Vejamos:

No parágrafo 1º do art. 1º, exibe a definição da prestação de contas:

> Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos arts. 70, 71 e 74 da Constituição.

De acordo com essa definição, a prestação de contas tem como finalidade também **o controle social**. Somente com a apreciação da Contas pelo Tribunal de Contas, é possível o exercício do controle social. O julgamento realizado pelos tribunais de contas propicia que a coletividade tome conhecimento dos atos praticados pelos seus representantes. Admitir o reconhecimento da prescrição em processos dessa natureza, em que o destinatário é a coletividade, fundamentalmente prejudica o interesse público.

Além do mais, a Instrução Normativa nº 84/2000 do TCU, também define os princípios para a elaboração e a divulgação da prestação de contas, dos quais destaco o **foco estratégico e no cidadão e a transparência** (incisos I e X, do art.4º) nos seguintes termos:

> I - foco estratégico e no cidadão: além de prestar contas sobre os fatos pretéritos, os responsáveis devem apresentar a direção estratégica da organização na busca de resultados para a sociedade, proporcionando uma visão de como a estratégia se relaciona com a capacidade de gerar valor público no curto, médio e longo prazos

[3] LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 11.ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 253.

> e demonstrar o uso que a UPC (Unidade Prestadora de Contas) faz dos recursos, bem como os produtos, os resultados e os impactos produzidos;
>
> X –transparência: deve ser realizada a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização e a divulgação de informações de interesse coletivo.

Tais aspectos evidenciam que no ordenamento jurídico brasileiro a prestação de contas representa importante instrumento para o exercício do controle social, assegurando o interesse público mediante a apreciação da prestação de contas e a emissão do respectivo parecer, com a subsequente divulgação das informações nela existentes.

Admitir o instituto da prescrição nesses processos, é negar que a sociedade conheça os produtos e resultados gerados pelo Poder Público como resposta às necessidades de interesse público. A ação estatal deve ser desenvolvida para o benefício da coletividade.

José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar do princípio da supremacia do interesse público, professa:

> As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.
> Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público[4].

Um outro conceito importante da Instrução Normativa comentada e que não devemos deixar de lado ao tratar desses processos é o **valor público** gerado pela prestação de contas, segundo o qual "produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Decreto nº 9.203/2017)".[5]

---

[4] *Manual de direito administrativo*. 40. ed., rev. atual. e ampl. – Barueri [SP]: Atlas, 2026, p. 29
[5] Anexo I à Instrução Normativo – TCU 84, de 22 de abril de 2020.

A necessidade de julgamento das Contas Anuais, para além do que já foi abordado neste voto, ganha ainda mais relevância diante da Emenda Constitucional nº 139 de 5 de maio de 2026, que trouxe nova redação ao artigo 75, qual seja:

> *"**Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo**, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação"* (grifo nosso).

A Justificação da Emenda Constitucional foi no seguinte sentido:

> *"Nota-se grande insegurança no sistema de controle externo, essencial à fiscalização e ao combate à corrupção tão reclamado pela sociedade nos dias atuais. Infelizmente, não é raro que existam abusos por parte de governos em tentar fragilizar o regime jurídico, estrutura e funcionamento desses órgãos mediante diversos expedientes, como a extinção de cargos e órgãos respectivos ou fortes cortes orçamentários injustificados (...) Nesse sentido, a presente PEC **fortalece o regime jurídico dos Tribunais de Contas para deixar expresso no texto constitucional que são órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração**, em semelhança à natureza jurídica do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do arts. 127 e 134 da Constituição Federal. Essa medida possibilitará que se evitem arbítrios no dia a dia dessas instituições, assegurando a continuidade de seus trabalhos"* (grifo nosso).

Segundo Hugo Nigro Mazzilli "é instituição permanente. Como instituição, tem fim, que é o bem comum, e uma organização; porque permanente, não pode ser abolida pelo poder de reforma (cláusula pétrea heterotópica)[6]". Assim, está vedada alteração constitucional que venha eliminar ou restringir, ainda que implicitamente, o âmbito de atuação, que é o controle externo da administração pública, em auxílio à Câmara Municipal (art. 31, §1º, CF).

Em abono ao mencionado, Alexandre Daruge, Anderson Ogrizio e Marvus Paulo Queiroz Macêdo, *"a existência do princípio do retrocesso social, já reconhecido pelo STF em diversas oportunidades, segundo o qual as normas constitucionais garantidoras de direitos fundamentais (como é o caso das normas referentes aos Ministérios Públicos), não podem sofrer recuos, seja por meio de alterações legislativas, inclusive no plano constitucional, seja por meio de mutação*

---

[6] *Ministério Público – Na Constituição e nas Leis Orgânicas*. 5 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 42.

constitucional interpretativa"[7]. Em suma, o Tribunal de Contas pertence ao núcleo imodificável da Constituição Federal.

E não só instituição permanente, mas também essencial.

Maria Helena Diniz, no campo filosófico, atribui ao termo "essencial" os seguintes significados: "a) relativo à essência; b) aquilo que constitui a essência; c) aquilo que é indispensável; d) absolutamente necessário"[8].

Transportando ao caso em comento, o Tribunal de Contas do Município é instituição imprescindível para o controle externo da Administração Pública Municipal. É órgão absolutamente necessário na sua função precípua, qual seja, fiscalização das contas e balanço geral do exercício financeiro anual dos administradores da Administração Direta e Indireta do município.

Destarte, nestes autos, o reconhecimento de prescrição de contas e a consequente extinção do processo, ofendem a essencialidade do Tribunal, pois esvazia, de forma implícita, sua própria essência de julgar as contas gerais, afastando o seu substrato fiscalizatório. E também nega à sociedade o direito de conhecer como os recursos públicos estão sendo aplicados, enfraquecendo o controle social.

Em suma, entendo que é "imprescritível" a função julgadora de contas das autoridades submetidas à fiscalização deste Tribunal.

Com a Emenda Constitucional nº 139/2026, foi reconhecido **expressamente** a este Órgão Julgador a apreciação das contas gerais e anuais sem qualquer perda ou restrição. Vale dizer, institutos que, de alguma forma, impeçam ou extingam o exercício fiscalizatório significam retrocesso, o que é vedado, proibido.

É o que ocorre no presente caso.

Reconhecer a **prescrição de contas anuais** nega à sociedade o seu direito de, pelos números publicizados também fiscalizar os gestores.

Decidir de outra maneira ofenderia diretamente a Constituição Federal que possui no fundamento de sua existência a proteção da sociedade, a qual reclama por combate à corrupção e impunidade.

---

[7] *Manual do Promotor de Justiça*.7 ed., rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 59
[8] *Dicionário Jurídico*. 3 ed., ver. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 430

Nos processos de Contas ou Balanços Anuais a segurança jurídica é **deslocada para modalidade coletiva**, não individual como se pretende. Esclareço:

O reconhecimento da prescrição (instituto utilizado para dar segurança jurídica), repito, prejudica a coletividade e beneficia o mau gestor público, uma vez que para o gestor probo é do seu interesse a transparência dos números e dos resultados de sua gestão. Para o gestor honesto o desejo é de fato demonstrar as suas contas.

Por outro lado, o acolhimento da tese de que as contas anuais são "imprescritíveis" favorece a coletividade e, consequentemente, atende ao mencionado princípio que estabelece o dever de todo gestor da coisa pública (indivíduo-administrador) ter suas contas anuais apreciadas e julgadas e da sociedade em saber como os recursos públicos estão sendo geridos e aplicados.

José Afonso da Silva, ao comentar a nossa Constituição-Cidadã, ensina:

> *"O termo 'República' tem sido empregado no sentido de forma de governo contraposta à forma monárquica. No entanto, no dispositivo em exame ele significa mais do que isso. Aqui ele se refere a uma determinada* forma de governo*, mas é especialmente, designativo de uma coletividade política com características da* res publica, *no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa* do povo *e* para o povo (...)*"*[9]

Sobre o tema, imperioso citar decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal na ADPF 366, que conclui que não há prazo para julgamento de contas anuais pelo Legislativo. Se não há prazo para o julgamento, por inferência, não há prazo para apreciação pelo controle externo. Eis a ementa:

> *A competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio a que se refere o art. 71, I, da Constituição Federal, quando extrapolado, em muito, o prazo constitucionalmente imposto, não tem o condão de obstruir a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual. (...) Admitir que o Tribunal de Contas do Estado, após superado, de forma irrazoável, o prazo mencionado, pode impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual significa – além de menosprezar esse Poder, diminuindo, de forma inconstitucional, seu âmbito de atuação e de afetar sua própria dignidade enquanto elemento fundamental da ordem constitucional – submetê-lo ao órgão (Tribunal de Contas) que, nessa específica matéria – julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo –, tem função*

[9] *Comentário Contextual à Constituição*. 10 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 33

> *meramente auxiliar ao próprio Poder Legislativo. (...) Permitir que a inércia do Tribunal de Contas impeça o julgamento das contas anuais do Governador do Estado inibiria que, as forças políticas contemporâneas no seio do Poder Legislativo, exercessem, por meio da relevante função atribuída ao Parlamento, controle direto sobre os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual na execução orçamentária, o que certamente tem elevado potencial de causar danos irreparáveis aos freios e contrapesos e, portanto, de transgredir a separação dos poderes (CF, art. 2º).[ADPF 366, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-2-2025, P, DJE de 6-3-2025.]*

Ainda em relação à incidência da prescrição nos processos que tratam de Balanço Geral, registro que este Colegiado, ao julgar as Contas relativas aos exercícios de 2013 e 2014 da São Paulo Transportes S/A – SPTrans, em 30 de abril de 2025 decidiu, por unanimidade, pela **inaplicabilidade da prescrição**, nos seguintes termos:

> ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em preliminar, quanto ao pedido de incidência de prescrição, considerando o entendimento que ora vem sendo explicitado nesta Corte em casos semelhantes a respeito do tema, ou seja, **especificamente para casos de balanço geral do exercício**, mas tendo em perspectiva, precipuamente, a natureza do alcançado no presente, a partir das conclusões que integram a fiscalização e a instrução processual levada a efeito neste caso concreto, acompanhando os pareceres da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, em declarar a inaplicabilidade da Resolução TCMSP 10/2023, na forma vigente[10].

Assinalo que obrigação declaratória de emissão de parecer por este Tribunal nas **Contas Anuais ou Balanços Anuais**, que é **imprescritível,** não se confunde com obrigação condenatória (pretensões punitivas e de ressarcimento) que dela possa decorrer, essa sim **prescritível**, incidindo o regime e requisitos fixados pela Resolução nº 10/2023.

Em síntese, nos processos de Contas Anuais a emissão de parecer é exigível, nos termos do ordenamento jurídico, podendo haver o reconhecimento da prescrição tão somente para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

Por fim, oportuno o registro acerca da constituição de Grupo de Estudo para analisar a Aplicabilidade da Prescrição nos Processos de Balanços fruto de deliberação ocorrida na 3664ª Sessão

---

[10] TC/001190/2014 e TC/001327/2015, julgados na 10ª Sessão Extraordinária Não Presencial, em 30/04/2025

Ordinária, em 30/04/2025 (Portaria SG nº 384/2025). O estudo elaborado no âmbito desse grupo, em parecer juntado ao e-TCM 005996/2025, afirmou que "as soluções alcançadas, em princípio, excluem o reconhecimento da prescrição sobre tais procedimentos, via de regra".

Pelo exposto, diante (i) da natureza jurídica de que se revestem os processos de Contas Anuais e de Balanços Anuais; (ii) da necessidade de controle social, assegurado pela emissão do respectivo julgamento; (iii) da indispensabilidade do interesse público e da transparência; e (iv) da essencialidade do controle externo reconhecida expressamente pela Constituição Federal, voto pela **imprescritibilidade das Contas e Balanços** e a consequente apreciação do Balanço Anual objeto destes autos.

Quanto ao mérito da matéria em exame faço a seguinte questão de ordem ao Presidente: uma vez votada a prescritibilidade ou imprescritibilidade, a depender do resultado, necessário agendar uma Sessão Extraordinária específica para o julgamento das Contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São S/A – Spcine, relativamente ao exercício de 2018, objeto destes autos.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 03/06/2026 17:26:34 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR
(Juntado aos autos na 3.405ª S.E. – Certidão – Peça 97)

II – QUESTÃO DE ORDEM DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO
(Juntada aos autos na 3.409ª S.E. – Certidão – Peça 99)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo: **TC/009622/2019**
Objeto: Balanço Spcine 2018
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Revisor: Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se do exame das Contas da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A – SPCINE, relativas ao exercício de 2018.

Em seu Voto, já proferido, o Relator Conselheiro Eduardo Tuma reconheceu, de ofício, a **prescrição** quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 11 da Resolução TCM-SP nº 10/2023, uma vez transcorrido lapso superior a cinco anos desde a ocorrência do último marco interruptivo do prazo prescricional, na forma do art. 5º, *caput*, inciso II, c.c. o art. 6º, *caput*, inciso I, do referido normativo. Em consequência, reconhecida a prescrição, julgou **EXTINTO O PROCESSO**, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução antes mencionada.

Ressalvou que os efeitos de seu julgado, não se estendem a procedimentos autônomos que versem sobre as Contas Anuais da Spcine referentes a exercícios distintos e, por conseguinte, não alcançam, nem invalidam, as Determinações expedidas por esta Corte em julgamentos de Balanços de exercícios anteriores ou posteriores, as quais permanecem hígidas. No mesmo sentido, caso irregularidade constatada nestes autos volte a ocorrer na análise de Contas futuras, a prescrição reconhecida não

impedirá sua reapreciação, podendo a Auditoria novamente apontá-la no âmbito do procedimento próprio.

O Conselheiro João Antonio, por sua vez, proferiu Voto Divergente, destacando que desde o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito dos Tribunais de Contas e, também, da edição da Resolução TCMSP nº 10/2023, esta Corte vem reconhecendo a prescrição, nos processos a seu cargo, nos moldes dos requisitos estabelecidos na mencionada Resolução.

Entretanto, acentua que tais processos *"não têm por objeto a apreciação de Contas Anuais e Balanços de entidades da Administração Indireta, os quais possuem natureza jurídica distinta dos outros processos fiscalizatórios".*

E afirma que:

> *"O exame das contas anuais pelos Tribunais de Contas tem por finalidade auxiliar o órgão julgador (Poder Legislativo), por meio da emissão de um parecer prévio, tendo como foco não a avaliação da regularidade de instrumentos jurídicos individualmente ou a sua execução específica, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), por meio de análises que buscam aferir o cumprimento de tais políticas quanto aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.*
>
> *Já os Balanços das entidades da administração indireta, sujeitos a julgamento por esta Corte de Contas - e não à emissão de parecer prévio - se assemelham às Contas Anuais quanto à abrangência e ao enfoque do exame realizado pelo Controle Externo, distinguindo-se dos demais processos de fiscalização instaurados no âmbito deste Tribunal.*

Enfatiza, ainda, que a Prestação de Contas tem como finalidade o **controle social**, cujo destinatário é a coletividade e o interesse público.

E, por fundamental, destaque-se do Voto:

> *Destarte, nestes autos, o reconhecimento de prescrição de contas e a consequente extinção do processo, ofendem a essencialidade do Tribunal, pois esvazia, de forma implícita, sua própria essência de julgar as contas gerais, afastando o seu substrato fiscalizatório. E também nega à sociedade o direito de conhecer como os recursos públicos estão sendo aplicados, enfraquecendo o controle social.*
> *Em suma, entendo que é "imprescritível" a função julgadora de contas das autoridades submetidas à fiscalização deste Tribunal."*

Ressalta, assim, que a obrigação **declaratória** de emissão de parecer por este Tribunal nas Contas Anuais ou Balanços é imprescritível.

Nesse mister, acompanho o Voto do Conselheiro João Antonio, trazendo, todavia, algumas outras considerações a respeito da prescrição em relação aos processos fiscalizatórios no âmbito deste Tribunal de Contas.

Já tive oportunidade de me manifestar sobre o tema no TC nº 2.759/2006, onde deixei consignado meu entendimento sobre a questão em debate.

Naquela oportunidade, enfatizei o reconhecimento da prescrição na atividade de Controle Externo, sublinhando, contudo, que esta recai apenas nas pretensões de cunho punitivo e ressarcitório, **sem alcançar o viés declaratório**. Encampo essa tese, como destaquei: *"mesmo que verificada a ocorrência de prescrição quanto aos aspectos que deflagram consequências de caráter punitivo e ressarcitório na decisão da Corte de*

Contas, entendo que a atividade de controle externo, em sua essência declaratória, não prescreve, pois encontra fundamento de validade na
Carta Política e se materializa por meio dos julgamentos e análises dos seus procedimentos de fiscalização, razão pela qual merece que seja proferido julgamento nesse âmbito para fins pedagógicos, orientativos, de reconhecimento da regularidade ou irregularidade, para elaboração de determinações e recomendações, etc., a partir do que poderão ser adotadas providências de naturezas diversificadas pela própria Administração, por outros órgãos públicos competentes ou terceiros, baseando-se nos Acórdãos desta Casa".

O controle externo tem finalidade e propósito amplo como o de verificar a regularidade dos atos praticados pelos jurisdicionados, que exercem uma função pública, e essa atribuição, derivada diretamente da Magna Carta, é de abrangência inafastável, que não pode ser reduzida ao simples propósito de aplicação de multa e determinação de ressarcimento. O foco principal do controle não é o agente, mas o interesse público, sempre indisponível. O exame da legalidade, legitimidade e economicidade do uso dos recursos públicos fazem parte da essência dos Tribunais de Contas.

A aplicação do instituto da prescrição independe da caracterização de possíveis graus de relevância entre os procedimentos ou processos de fiscalização desempenhados por esta e outras Cortes da federação. Como instituições permanentes e essenciais ao controle externo, os Tribunais de Contas possuem competência constitucional vinculada para auditar as contas públicas, de qualquer natureza e procedência, nos termos do artigo 70 e 71 da Constituição Federal.

Confira-se o julgamento do Tema 899 (RE 636886) do Supremo Tribunal Federal, quando o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, ressaltou que, **com base nas decisões do Tribunal de Contas,** 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.

O STF traz, na decisão do Tema 899, o entendimento pela imprescindibilidade do julgamento de mérito nos processos e decisões dos Tribunais de Contas, respeitadas as competências e prerrogativas de cada Órgão de Estado, mantendo-se a integração entre eles, de forma a preservar o interesse público.

De fato, compete aos Tribunais de Contas, independentemente do período transcorrido, e ainda que haja a incidência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, reconhecer o dano ao erário, com ingresso na análise de mérito, produzindo decisão de efeito declaratório e reconhecendo o prejuízo ao erário e a eventual gravidade das irregularidades encontradas.

Como salientado acima, as decisões dos Tribunais de Contas não geram, por si só, a prescritibilidade do ressarcimento ao erário, eis que **a análise da incidência prescricional de ações de ressarcimento também está ligada ao órgão onde o título foi constituído e ao Ministério Público, eis que estes são os legitimados a tipificar a prática como ato doloso de improbidade administrativa.**

O Tribunal de Contas não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas realiza o julgamento técnico de contas. Assim, é certo que as Cortes de Contas não têm competência para reconhecer o dolo, de acordo, inclusive com entendimento do STF, e, portanto, *contrario sensu* não pode ter competência para negar a sua existência, cabendo-lhe, nesse caso o encaminhamento da decisão aos órgãos jurisdicionados e ao Ministério Público para avaliar a eventual existência de ato doloso de improbidade, agindo na consequência do que for apurado.

De toda sorte, filio-me ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no v. **Acórdão nº 1.483/2022-Plenário**, segundo o qual a prescrição da pretensão sancionatória não impede o julgamento das contas ordinárias ou extraordinárias, porquanto a declaração de regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade possui natureza predominantemente declaratória e não se confunde com a aplicação de sanções ou com a constituição de débito.

A extinção ou o arquivamento indevido de processos nos Tribunais de Contas pode configurar negativa de prestação jurisdicional. Como instituições permanentes e essenciais ao controle externo, os Tribunais de Contas possuem competência

constitucional vinculada para apurar irregularidades. Recusar o exercício desse dever caracteriza violação ao princípio da inafastabilidade do controle.

Feitas essas considerações, acompanho, na essência, o Voto do Conselheiro João Antonio.

Assim, reconhecida em preliminar a imprescritibilidade da análise dos Balanços, passo ao exame do mérito das Contas.

Verifico que parte dos apontamentos originalmente consignados por SCE foi satisfatoriamente esclarecida ou regularizada ao longo da instrução processual, notadamente aqueles constantes dos itens 7.4, 7.11 e 7.15 do Relatório Anual de Fiscalização.

Não obstante, permanecem impropriedades relevantes relacionadas à transparência administrativa, à governança corporativa, à gestão de pessoal e, especialmente, à adequada evidenciação das demonstrações contábeis.

Destacam-se, entre as falhas remanescentes: contabilização inadequada de rendimentos financeiros; necessidade de regularização do tratamento contábil do imposto de renda incidente sobre aplicações financeiras; não atingimento da maior parte das metas institucionais estabelecidas no Contrato de Gestão; omissões estatutárias relativas a mecanismos de transparência e governança; irregularidades na composição dos órgãos de administração e fiscalização; falhas documentais nos atos de admissão de dirigentes; ocorrência de desvio de função; descumprimento da política de cotas raciais em cargos de livre provimento; irregularidades na cessão de servidora; e descontos previdenciários efetuados acima dos limites legalmente estabelecidos.

Embora algumas dessas impropriedades, isoladamente consideradas, pudessem ensejar apenas recomendações, sua análise conjunta revela fragilidades estruturais de controle interno e governança que comprometem a fidedignidade das demonstrações contábeis e a adequada prestação de contas da entidade.

Merece especial destaque a inconsistência contábil apontada pela fiscalização e reiterada pelos órgãos técnicos, relacionada à contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras, porquanto tal procedimento afeta diretamente a correta representação da situação patrimonial e financeira da empresa.

Não se pode ignorar o caráter recorrente de diversas impropriedades, circunstância expressamente ressaltada pela Secretaria de Fiscalização e pela Secretaria Geral, evidenciando que as falhas não constituem episódios isolados, mas refletem deficiências persistentes na estrutura de governança e controle da entidade.

Contudo, em virtude da similaridade dos apontamentos do exercício em julgamento com os constantes nas Contas de 2016, 2017 e 2019, todas julgadas, à unanimidade, Excepcionalmente Regulares, julgo pela Excepcional Aprovação das Contas do Exercício de 2018.

Acolho as infringências constantes dos itens 7.1, 7.5 a 7.10, 7.12 a 7.14 e 7.16, e as propostas de determinações identificadas nos itens 7.2 e 7.17.

Deixo de acolher a proposta de Determinação contida no item 7.3, por ter sido convertida em Determinação no julgamento das Contas de 2016, ocorrido em dezembro de 2021.

É como voto.

TCM, 29 de julho de 2026

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EL/ERR/RB

IV – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES

Processo: **TC/09622/2019**
Origem: **Spcine – Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A.**
Objeto: Contas referentes ao exercício financeiro de 2018

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Debrucei-me com a devida atenção sobre o judicioso voto do Excelentíssimo Conselheiro Relator Eduardo Tuma, a quem, desde logo, cumprimento pela densa pesquisa e pelos numerosos precedentes trazidos ao exame da matéria.

2. Entendo, contudo, ser o caso de acompanhar a linha inaugurada pelo Conselheiro João Antônio, com os acréscimos de fundamentação que passo a expor.

3. Inicialmente, cumpre registrar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta nuances relevantes sobre a prescrição no julgamento de contas, que não podem ser desconsideradas no exame da matéria e recomendam reflexão mais detida sobre o *alcance* do instituto.

4. No Acórdão nº 739/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 02/04/2025), ao apreciar recurso em que se invocava a prescrição para extinguir processo de contas julgadas irregulares**,** o Ministro relator firmou o entendimento de que não haveria que se falar em prescrição no julgamento de contas:

> Contudo, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória em relação ao julgamento de contas**, porquanto se trata de juízo sobre os atos de gestão, mas sem natureza sancionatória nem ressarcitória.
> [...]
> Desse modo, seja pelo fundamento apresentado pela AudRecursos e endossado pelo MPTCU, quanto à **inocorrência da prescrição**, seja pelo fundamento que ora sustento, **no que concerne à natureza do julgamento das contas**, é caso de conhecimento, mas não provimento do recurso.

5. O referido entendimento foi novamente confirmado, por unanimidade, no Acórdão nº 428/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 25/02/2026), cuja ementa é peremptória ao consignar que:

> O exame das contas não consiste em sancionamento mas em avaliação global dos atos de gestão praticados pelos responsáveis, não se sujeitando, portanto, aos prazos prescricionais da Resolução TCU 344/2022.

6. No voto condutor, o Ministro Antônio Anastasia estabelece distinção essencial entre a competência para julgar as contas e as pretensões punitivas e ressarcitórias dela decorrentes. Assenta, nessa linha, que somente estas últimas se sujeitam à prescrição, permanecendo incólume o poder-dever de o Tribunal emitir juízo sobre o desempenho do gestor público:

> Isso porque o processo de contas que culmina com decisão definitiva visa obter do Tribunal um juízo meritório quanto à **regularidade** dos atos de gestão praticados pelos responsáveis (art. 10, § 2º, da Lei 8.443/1992). Esse juízo quanto à **regularidade** das contas não se sujeita aos prazos prescricionais previstos na Resolução TCU 344/2022, porquanto são as pretensões **punitivas** e **ressarcitórias** do Tribunal que podem ser extintas pela prescrição.
>
> Com efeito, ao julgar as contas irregulares, o Tribunal deve, a depender do caso, condenar os responsáveis em débito (pretensão ressarcitória) e/ou aplicar multar e demais sanções previstas em lei (pretensão punitiva). A primeira parte (julgamento) independe da segunda (débito e multa) e não se submete a prazo prescricional da Resolução TCU 344/2022 pois a competência para julgar contas não consiste em pretensão ressarcitória (imputar débito, que surge como parte acessória da competência principal de julgamento) nem tampouco em pretensão punitiva (multa).

7. Merece menção, também, a Manifestação do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas da União que, no referido Acórdão nº 428/2026, opina no sentido de que o juízo de mérito não se destina a veicular penalidades e sanções, mas sim provimentos de natureza declaratória a cujo conhecimento a sociedade deve ter acesso como decorrência direta dos direitos da cidadania e do princípio republicano.

> O juízo de mérito sobre as contas não representa a imposição de uma sanção, mas meramente a declaração de um fato, a cujo conhecimento a sociedade deve ter acesso como decorrência direta dos direitos da cidadania e do princípio republicano. Não tem, portanto, natureza condenatória, mas meramente declaratória.
>
> [...]
> A prevalecer os argumentos insistentemente repetidos pela Petrobras, a prescrição não estaria extinguindo meramente as pretensões sancionatória e

> reparatória contra os envolvidos nas irregularidades, **mas o direito da sociedade, inerente à cidadania brasileira, de ser informada sobre o desempenho dos gestores públicos, a quem foram confiados a administração de seus interesses e recursos**.
>
> Com efeito, no que concerne aos objetivos do julgamento das contas ordinárias, a satisfação prestada pelo Controle Externo à sociedade sobre a regularidade da gestão se coloca ao lado em importância, se não acima, da aplicação de sanções e da reparação ao erário.
>
> Assim, a meu ver, não se aplicam às contas ordinárias – que representam, repetindo, um compromisso incondicional da Corte de Contas com a publicidade sobre a regularidade legal e técnica da gestão, já determinada previamente a qualquer eventual ocorrência ilícita – as disposições contidas no art. 12, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, voltadas, na verdade, tão somente a impedir a instauração infrutífera de contas especiais, estas sim instrumento dedicado precipuamente à reparação de danos.

Sendo assim, anuo à posição adotada pelo Conselheiro João Antônio, segundo a qual o reconhecimento da prescrição e a extinção integral do processo de contas podem comprometer a finalidade institucional desta Corte, em detrimento do direito do cidadão de ser informado sobre o desempenho dos gestores públicos.

Ante o exposto, julgo no sentido de **AFASTAR** o reconhecimento da prescrição como causa extintiva do julgamento das contas, votando pelo prosseguimento e efetivo julgamento do mérito do presente processo, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

No mérito, julgo **EXCEPCIONALMENTE REGULARES** as Contas da Spcine relativas ao exercício financeiro de 2018, vez que as impropriedades constatadas, conquanto mereçam registro e adoção de correções pertinentes para seu saneamento, não têm o condão de macular as contas ora em análise.

Acrescento, ademais, que as principais infringências apontadas neste TC são as mesmas identificadas nos processos relativos às contas de 2016 (TC/003067/2017) e de 2017 (TC/004010/2018), julgadas excepcionalmente regulares, com determinações. Naquela oportunidade, determinou-se que a Spcine adotasse medidas para, ao encerramento do exercício, regularizar os demonstrativos contábeis, de modo a representar a real situação passiva da empresa e o correto fluxo de caixa, sob pena de não acolhimento das contas seguintes e de eventual aplicação de sanção.

Ocorre que tais processos foram julgados apenas em dezembro de 2021, não sendo cabível, por isso, estender aos atos de gestão de 2018 a reprimenda decorrente de comando que lhes é posterior.

Julgo, assim, excepcionalmente regulares as presentes contas, mantido o alerta à Spcine quanto à necessidade de saneamento das divergências apontadas.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 29 de julho de 2026.**

Ricardo Torres
Conselheiro