IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-687/2025

Processo	-	TC/003209/2006
Recorrente	-	Frederico Victor Moreira Bussinger
Objeto	-	Recurso de Revisão, de 17/12/2021, requerendo o reconhecimento da prescrição e, subsidiariamente, a regularidade dos atos aferidos – Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) e Engebrás S.A. Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática – Contrato 20/2006-SMT, julgado em 13/08/2014 e 22/04/2020 – Prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo

3.386ª Sessão Ordinária

RECURSO REVISÃO. SMT. FISCALIZAÇÃO AUTOMÁTICA DE TRÂNSITO. FUNGIBILIDADE RECURSAL. FATOS NOVOS. COISA JULGADA. APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO EM DECISÕES COM TRÂNSITO EM JULGADO. ALTERAÇÃO DO ART. 16 DA RES. TCMSP 10/2023. NATUREZA SANCIONATÓRIA DA NORMA. RETROATIVIDADE. APLICAÇÃO DA REGRA MAIS BENÉFICA. 1. É admissível o recurso de Revisão, eis que tempestivo, respeitado o quinquênio contado do trânsito em julgado e presentes fatos novos ou circunstâncias relevantes. Art. 65 e 148, RITCMSP. 2. A natureza sancionatória, nos Processos administrativos de controle externo, observa, por simetria constitucional, as garantias penais e processuais penais, inclusive a retroatividade da norma mais benéfica. Art. 5º, LV e XL, CRFB/1988. 3. O art. 16 da Res. TCMSP 10/2023 deve ser interpretado conforme a CRFB/1988 para alcançar também processos já transitados em julgado, desde que a provocação ocorra dentro do quinquênio legal. Art. 5º, XL, CRFB/1988. 4. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 5. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. 6. Processo extinto em relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros. Art. 12, p.u., Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDA. Votação por maioria. PROCEDENTE. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, após vista que lhe fora concedida na fase de votação na 3.384ª S.O, ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor. Na 3.382ª S.O., votou o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos do seu relatório e voto, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, este com declaração de voto,

em conhecer do recurso de revisão, tendo em vista o cumprimento dos requisitos regimentais e sua interposição dentro do prazo de 05 (cinco) anos contados do trânsito em julgado da decisão colegiada, nos termos do art. 148, § 1º, do RITCMSP e do inciso III do *caput* do mesmo artigo.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto apresentada, que não conheceu do pleito formulado, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade dos votantes no mérito, em julgá-lo procedente – aplicando a Resolução 10/2023 do TCMSP, com o reconhecimento da prescrição quinquenal, conforme art. 2º, *caput*, c/c arts. 5º e 6º da citada norma – e em afirmar a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros com relação aos responsáveis e demais envolvidos, julgando extinto o processo, nos termos do art. 12, parágrafo único, do referido diploma legal. Preservam, ainda, o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade, exclusivamente para dar eficácia ao caráter reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, e em determinar o encaminhamento à Origem do relatório, do voto e deste Acórdão para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023 do TCMSP, bem como o arquivamento dos autos com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro, com declaração de voto

/js/gc

3.382ª Sessão Pleno, de 17 de setembro de 2025.

Item 1

TC 3.209/2006 - **Petição**, de 17/12/2021, interposta por Frederico Victor Moreira Bussinger requerendo o reconhecimento da prescrição e, subsidiariamente, a regularidade dos atos aferidos - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) e Engebrás S. A. Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática - Contrato 20/2006-SMT, julgado em 22/4/2020 - Prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo (JT)

RECURSO DE REVISÃO. CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. FISCALIZAÇÃO AUTOMÁTICA DE TRÂNSITO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. COISA JULGADA. PRESCRIÇÃO. DETERMINAÇÃO ORIENTATIVA.

1. Conhecimento do recurso de revisão, em decorrência do cumprimento dos requisitos do artigo 148 do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Interpretação sistemática do dispositivo regimental citado e do artigo 16 da Resolução nº 10, de 2023, em cotejo com a natureza rescisória do recurso de revisão, voltada exatamente à desconstituição da coisa julgada.

3. Admissibilidade de aplicação da Resolução nº 10, de 2023, em sede recurso de revisão, desde que preenchidos os requisitos regimentais, especialmente diante da arguição da matéria de ordem pública.

4. Reconhecimento da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução TCMSP nº 10/2023, considerando o decurso de mais de cinco anos entre os marcos interruptivos identificados. Art. 2º, caput c/c art. 5º, inciso IV, da Resolução TCMSP nº 10/2023. 3. Julgamento pela extinção do processo com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros. Art. 12, parágrafo único, da Resolução TCMSP nº 10/2023.

5. Preservação do reconhecimento do conteúdo declaratório da decisão exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. Art. 13 da Resolução TCMSP nº 10/2023. **CONHECIDO. EXTINÇÃO DO PROCESSO.**

RELATÓRIO

1. Cuida o TC 3209/2006 da análise do Contrato nº 20/06/SMT, firmado em 16.06.2006 entre a Secretaria Municipal de Transportes - SMT e a empresa Engebrás S/A – Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática, com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, que tem por objeto a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo e valor de conforme peça 33, fls. 119/229.

2. Concluída a instrução, foi proferido o v. Acórdão na 2.758ª Sessão Ordinária, constante da peça 06, com a seguinte decisão:

> "Vistos, relatados englobadamente com os TCs 72.003.206.06-32, 72.003.208.06-68, e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.
> **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à **unanimidade**, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar **irregular** o Contrato 20/06-SMT, tendo em vista a:
> 1. não caracterização da situação emergencial, infringindo o disposto no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93;
> 2. ausência de justificativa de preço, infringindo o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal 8.666/93; e
> 3. ausência de planilha de orçamento, infringindo o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei Federal 8.666/93.
> **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte a análise da execução do contrato examinado.
> **ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos."

3. Na atual fase processual, examina-se o Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Frederico Bussinger, Secretário Municipal de Transportes, de 01.01.2005 a 14.08.2007, com fundamento no art. 137, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal. Pleiteia o recorrente o reconhecimento da prescrição punitiva de todos os processos por ele mencionados, incluindo o presente procedimento de fiscalização ou, subsidiariamente, que haja a revisão dos julgados (peças 29 e 30).

4. A Assessoria Jurídica manifestou-se contrariamente aos pedidos formulados pelo Recorrente e fundamentou sua posição, primeiramente, na inadmissibilidade jurídica do pleito de prescrição devido à ocorrência do trânsito em julgado nos autos do processo em 01/12/2021 (peça 27), ressaltando que o acolhimento de tal tese implicaria em violação à coisa julgada. Adicionalmente, apontou que, mesmo que a análise de mérito fosse possível após o trânsito em julgado, o pedido careceria dos requisitos formais mínimos para aferição do prazo prescricional, como a exposição individualizada dos fatos e da contagem de tempo. Quanto ao pedido de revisão do julgado, a Assessoria Jurídica considerou-o igualmente inadmissível por não se adequar às regras procedimentais do artigo 148 do Regimento Interno da Corte, que exige a demonstração de erro de cálculo, documentos falsos, fatos novos ou violação literal de lei, o que não foi especificamente impugnado nas alegações genéricas do Recorrendo. Concluiu, então, opinando pelo não conhecimento da petição apresentada e, no mérito, pelo não acolhimento dos pedidos formulados (peça 35).

5. A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se acompanhando integralmente o posicionamento da Assessoria Jurídica. Fundamentou sua posição, primeiramente, na ocorrência do trânsito em julgado do V. Acórdão prolatado (peça 18), conforme certificado (peça 27), o que tornaria juridicamente inadmissível o reconhecimento da prescrição. Adicionalmente, assinalou a inexistência de fundamentos

aptos a justificar um eventual pedido de revisão do julgado, alinhando-se à perspectiva do Órgão Jurídico de que o requerimento carecia dos requisitos regimentais cabíveis (peça 39).

6. A Secretaria Geral manifestou-se pelo não conhecimento da petição apresentada pelo interessado, acompanhando as posições exaradas pela Assessoria Jurídica e pela Procuradoria da Fazenda Municipal. Adicionalmente, a Secretaria Geral fundamentou sua decisão na ocorrência do trânsito em julgado do V. Acórdão em 01/12/2021 (peça 27), o que tornaria o acolhimento da tese de prescrição uma violação à coisa julgada e, portanto, juridicamente inadmissível. Reiterou, ademais, que o pedido de revisão não se enquadrava nas hipóteses taxativas do artigo 148 do Regimento Interno da Corte, por ausência de impugnação específica ou demonstração dos requisitos formais exigidos, como erro de cálculo, documentos falsos, fatos novos ou violação literal de lei. Apontou, ainda, que a análise meritória da prescrição carecia de requisitos formais mínimos, como a individualização dos fatos e da contagem de tempo, e que a matéria de improbidade administrativa, invocada pelo peticionário, não se insere nas competências do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. Dessa forma, concluiu opinando pelo não acolhimento dos pedidos por ausência dos requisitos de admissibilidade (peça 41).

7. É o relatório.

VOTO

1. Originalmente, o presente cuidou da Análise Formal do Contrato nº 20/06/SMT, firmado em 16.06.2006, entre a Secretaria Municipal de Transportes - SMT e a empresa Engebrás S/A – Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática, com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, que tinha por objeto a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo e valor, à época, de R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

2. Na atual fase processual, apresenta-se para exame o Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Frederico Bussinger.

3. Em linhas gerais, estamos diante do seguinte cenário no presente caso: no final de 2021, o recorrente apresentou pedido de revisão em face de Acórdão deste Tribunal, recém transitado em julgado, no qual mencionou expressamente a existência de fatos novos, referindo-se especificamente aos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal ao julgar os Temas nº 666, 897 e 899, de Repercussão Geral, e, consequentemente, arguindo a aplicação do instituto da prescrição, matéria de ordem pública. Na sequência, em 2023, sobreveio a edição da Resolução TCMSP nº 10/2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tendo como base, inclusive, como se extrai

das decisões já proferidas com base na citada norma, os citados entendimentos do Supremo.

I – DO CONHECIMENTO DO RECURSO.

4. Originalmente, tanto a Assessoria Jurídica quanto a Secretaria Geral desta Corte se manifestaram pelo não conhecimento do recurso apresentado, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade incidentes na espécie e previstos no art. 148 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Destaca-se das manifestações referidas que o entendimento esposado naquele momento era que o acolhimento da tese de prescrição lançada implicaria em violação à coisa julgada, já que o recurso foi apresentado em 17 de dezembro de 2021 (peça 29), mas o trânsito em julgado havia sido certificado em 1º de dezembro de 2021 (peça 33 – fls. 380). Por este motivo, as unidades preopinantes concluíram que o pedido do recorrente seria juridicamente inadmissível.

5. Não obstante, foi possível constatar que as manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral ocorreram, respectivamente, em 05/05/2022 (peça 36 – parecer da Subchefia) e 17/08/2022 (peça 42 – parecer do Secretário-Geral Substituto), anteriormente à edição da Resolução TCMSP nº 10, de 07 de junho de 2023, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitório no âmbito desta Corte de Contas, em virtude das decisões proferidas pelo E. Supremo Tribunal Federal nos Temas de Repercussão Geral 666, 897 e 899, e na ADI 5509.

6. Consoante o disposto no artigo 148 do Regimento deste Tribunal, as decisões terminativas e os acórdãos transitados em julgado poderão ser revistos pelo Tribunal Pleno, em três hipóteses especificas, a saber: caso estejam fundados em erro de cálculo ou documentos falsos, na hipótese de ocorrerem fatos novos com eficácia sobre a prova produzida ou, ainda, se violarem disposição literal de lei, observado o prazo de 5 (cinco) anos, contados do trânsito em julgado da decisão ou acórdão.

7. Em primeiro plano, verifica-se o cumprimento do requisito de tempestividade, nos termos do §1º do art. 148 do Regimento Interno, visto que a interposição do recurso ocorreu dentro do prazo de 05 (cinco) anos contados do trânsito em julgado da decisão colegiada, tendo em vista que o trânsito em julgado ocorreu em 01 de dezembro de 2021 e o pedido de revisão foi apresentado no dia 17 subsequente**.**

8. No que tange ao segundo requisito de admissibilidade remanescente, destaca-se a superveniência da Resolução nº 10, de 2023, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Tribunal, consistente, portanto, em normatização que aborda questão de ordem pública, no caso superveniente à decisão transitada julgada, mas cuja matéria foi expressamente

mencionada pelo recorrente em seu pedido de revisão, com base nos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

9. No processo penal, utilizado aqui como parâmetro de analogia, o Código de Processo Penal também prevê, em seu art. 621, o instituto da revisão, denominado pela doutrina de revisão criminal. Uma das hipóteses em que tal revisão é admitida é, nos termos do inciso I do referido artigo, "quando a sentença condenatória for contrária ao texto expresso da lei penal", circunstância semelhante à revisão prevista no Regimento desta Corte, que igualmente pode ser interposta, como visto acima, em razão da violação à disposição literal de lei.

10. Essa analogia com o processo penal mostra-se pertinente, pois o Superior Tribunal de Justiça já enfrentou a questão relativa ao conhecimento da revisão criminal, com fundamento no art. 621, I, do Código de Processo Penal, mesmo quando o réu não indicou explicitamente qual dispositivo legal teria sido violado pela decisão impugnada. No precedente paradigmático da Revisão Criminal nº 4.944/MG, julgada pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, restou decidido, por unanimidade, que "é admissível a revisão criminal fundada no art. 621, I, do CPP, ainda que não seja indicado nenhum dispositivo de lei penal violado." Confira:

> **"REVISÃO CRIMINAL. ART. 621, I, CPP. CONDENAÇÃO PELO FURTO TENTADO DE 10 (DEZ) BARRAS DE CHOCOLATE. REINCIDÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE, À ÉPOCA, PREJUDICOU O EXAME DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE REDUÇÃO DE PENA. PROVIMENTO MONOCRÁTICO DO RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA RESTABELECER SENTENÇA CONDENATÓRIA. PENDÊNCIA DE EXAME DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO FORMULADO PELA DEFESA NA APELAÇÃO CRIMINAL: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DESCONSTITUIÇÃO PARCIAL DO TRÂNSITO EM JULGADO PARA QUE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA ANALISE A TESE DEFENSIVA PENDENTE DE JULGAMENTO.** 1. A expressão "texto expresso da lei penal", contida no inciso I do art. 621 do CPP, não deve ser compreendida apenas como a norma penal escrita, abrangendo, também, qualquer ato normativo que tenha sido utilizado como fundamento da sentença condenatória (por exemplo, portarias, leis completivas empregadas na aplicação de uma lei penal em branco etc .), a norma penal processual, a norma processual civil (aplicável subsidiariamente no processo penal, na forma do art. 3º do CPP) e a norma constitucional. 2. Nessa mesma linha, a melhor exegese da norma indica que o permissivo de revisão criminal constante no inciso I do art . 621 do CPP compreende, ainda, as normas processuais não escritas e que podem ser depreendidas do sistema processual como um todo, como ocorre com o direito ao duplo grau de jurisdição, a proibição de supressão de instância e a obrigação do julgador de fornecer uma prestação jurisdicional exauriente. 3. Assim sendo, é admissível a revisão criminal fundada no art. 621, I, do CPP ainda que, sem indicar nenhum dispositivo de lei

> penal violado, suas razões apontem tanto a supressão de instância quanto a ausência de esgotamento da prestação jurisdicional como consequência de error in procedendo do julgado que se pretende rescindir. Precedentes: RvCr 3.638/RJ, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, Terceira Seção, julgado em 26/04/2017, DJe 04/05/2017 e AgRg na RvCr 3.480/MG, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, Terceira Seção, julgado em 22/06/2016, DJe 27/06/2016. 4. Situação em que o autor da revisão criminal, condenado a 1 (um) ano e 7 (sete) meses de reclusão, em regime inicial semiaberto, assim como ao pagamento de 11 (onze) dias-multa, pela tentativa de furto de 10 (dez) barras de chocolate, veio a ser absolvido pelo Tribunal de Justiça, com fundamento no princípio da insignificância, ficando, à época, prejudicado o pedido da defesa de redução da pena. Interposto recurso especial pelo Ministério Público, foi provido para afastar a aplicação do princípio da insignificância e restabelecer a sentença e a respectiva condenação, determinando, ainda, a imediata execução da pena. 5. Constatado error in procedendo por parte desta Corte quando do julgamento do recurso especial, por não ter submetido o caso novamente ao exame do Tribunal de segundo grau, é de rigor a desconstituição parcial do trânsito em julgado para a análise da matéria, em atenção ao princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional. 6. Revisão criminal julgada procedente, para que seja desconstituída a oisa julgada na parte referente à fixação da pena e seja determinado que o TJ/MG prossiga no julgamento das demais teses defensivas apresentadas quando da interposição do recurso de apelação, pertinentes à dosimetria da pena." (STJ - RvCr: 4944 MG 2019/0148906-1, Relator.: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 11/09/2019, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 20/09/2019) SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 20/09/2019)

11. No âmbito do processo civil, de forma similar com as esferas penal e administrativa, é prevista a ação rescisória, que pode ser ajuizada com fundamento no art. 485, inciso V, do Código de Processo Civil de 1973, atual art. 966, inciso V, do Código de Processo Civil de 2015, quando se verificar violação literal de disposição de lei.

12. No que tange à ação rescisória cível, o Superior Tribunal de Justiça tem admitido o seu ajuizamento, com fundamento no art. 966, inciso V, do Código de Processo Civil, na hipótese de contrariedade do Acórdão impugnado ao entendimento jurisprudencial pacífico. Exemplo disso pode ser observado na Ação Rescisória nº 6.015/SC, julgada em 2023, a qual foi conhecida, nos termos do art. 485, inciso V, do Código de Processo Civil de 1973, em razão da desconformidade do Acórdão com o entendimento firmado em Tema em Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal.[1]

13. Assim, para o Superior Tribunal de Justiça, tanto no âmbito penal quanto no âmbito civil, que são analisados por analogia, a expressão "violarem disposição literal de lei" como requisito de ações de natureza rescisória deve ser interpretado de forma

[1] AR n. 6.015/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 8/2/2023, DJe de 9/5/2023.

ampla e teleológico-sistemática que abrange inclusive entendimentos jurisprudências pacificados.

14. Nesse caminho, ainda que a Resolução nº 10/2023, que regulamenta o instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tenha entrado em vigor apenas após a interposição do presente recurso de revisão e do julgamento impugnado, deve-se considerar que as razões recursais do Interessado já se pautavam, à época, nos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal. Tais entendimentos, posteriormente, culminaram na edição da mencionada resolução.

15. Nesse ponto, cumpre salientar que as decisões proferidas nos Temas de Repercussão Geral nº 666, 897 e 899, que pacificaram o entendimento do Plenário do STF quanto à incidência da prescrição nas pretensões punitivas e ressarcitórias, ocorreram antes do julgamento do Acórdão de segunda instância e do trânsito em julgado do presente feito.

16. Ademais, o recurso de revisão em tela também se fundamentou na aplicação do instituto da prescrição e, por consequência, no princípio da segurança jurídica, instituto e princípio que, embora não estivessem positivados nas normativas deste Tribunal de Contas ou em lei naquele momento, podiam ser extraídos do sistema processual, conforme reiteradamente fez o Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência ao declarar a incidência da prescrição nas ações de competência dos Tribunais de Contas.

17. Nessa perspectiva, aplicando-se por analogia a interpretação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça tanto em matéria cível quanto penal, segundo a qual a expressão "violarem disposição literal de lei" compreende qualquer ato normativo incluindo normas não escritas e entendimentos jurisprudenciais pacíficos, entendo ser cabível o conhecimento do presente recurso de revisão, nos termos do art. 148, *caput*, inciso III, do Regimento Interno desta Corte. Verifico, ademais, o cumprimento da tempestividade, nos termos do §1º do mesmo dispositivo regimental.

II - INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS REGIMENTAIS EM COTEJO COM O ARTIGO 16 DA RESOLUÇÃO Nº 10, DE 2023

18. Superada a questão da admissibilidade, cumpre-nos examinar a ponderação sobre a interpretação conjunta do artigo 16 da Resolução TCMSP nº 10/2023 com os normativos que tratam do recurso de revisão. O art. 16 da referida Resolução estabelece que o trânsito em julgado, em processos finalizados antes de sua publicação, torna inaplicável a prescrição, em razão do princípio da segurança jurídica e da coisa julgada (art. 5º, XXVI, da Constituição Federal). Este dispositivo visa impedir que esta Corte, de ofício, reabra todos os processos já transitados em julgado para verificar a incidência da prescrição.

19. Contudo, em casos específicos como o presente, a coisa julgada não se constitui fator impeditivo ao reconhecimento da prescrição, por diversas razões.

20. Conforme a doutrina, a ação rescisória no processo civil tem por objeto "impugnar a decisão de mérito revestida pela autoridade da coisa julgada"[2]. De forma análoga, o recurso de revisão é o instrumento jurídico adequado para impugná-la em circunstâncias específicas.

21. Não obstante o art. 16 da Resolução TCMSP nº 10/2023 trate do trânsito em julgado como fator de inaplicabilidade do instituto da prescrição, em relação a processos que transitaram em julgado antes da publicação da referida Resolução, há que se perquirir o sentido do dispositivo e verificar se este se aplica ou não nos casos de recurso de revisão.

22. Nesta perspectiva, o artigo 16 do normativo existe em razão do princípio da segurança jurídica, já que a Constituição Federal, art. 5º, inciso XXVI, prevê que a lei não prejudicará a coisa julgada. Dessa maneira, um dispositivo legal não pode retroagir para rescindir a coisa julgada e, em uma aplicação *in pejus*, desfazer uma situação jurídica consolidada. Por força desta previsão, este Tribunal de Contas do Município não deve, de ofício, reabrir todos os processos já transitados em julgado para fins de apuração, para verificar em se havia incidido a prescrição em todos os processos transitados em julgado antes da edição da Resolução TCMSP nº 10/2023. São estes o sentido e o alcance da norma desta Corte.

23. No entanto, em outras hipóteses, como no caso em tela, a coisa julgada não se constitui fator impeditivo ao reconhecimento da prescrição. Em primeiro lugar, há que se esclarecer que a coisa julgada administrativa não possui a mesma natureza do trânsito em julgado judicial, pois o caso julgado administrativo não encerra a possibilidade de discussão judicial sobre a matéria. Isto posto, mesmo após a decisão ter se tornado definitiva no âmbito do Tribunal de Contas, a prescrição poderia ser arguida em sede judicial, e até mesmo resultar na invalidação do julgado desta Corte.

24. Complementarmente, até mesmo a coisa julgada judicial é relativizada pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que em casos excepcionais, em razão de violação à Constituição Federal, como constante da Súmula Vinculante nº 42 e no julgamento do Tema nº 733 em Repercussão Geral.

25. Em segundo, no caso em tela, houve provocação regimentalmente admissível pela parte interessada. O Sr. Frederico Bussinger suscitou a questão da prescrição e manejou um pedido de Revisão que, nos termos do art. 148 do Regimento

[2] SOARES, Marcelo Negri; RORATO, Izabella Freschi. Ação rescisória. 2. ed. atual. de acordo com o CPC/2015. São Paulo: Blucher, 2019. 240 p. p. 33.

Interno desta Corte, determina que este Colegiado, ainda que excepcionalmente e limitadamente a algumas questões, reexamine o caso, mesmo após o trânsito em julgado. Ou seja, há um pedido processualmente admissível do interessado para que o julgado seja revisado, o que descaracteriza o pressuposto de que o afastamento da coisa julgada irá, necessariamente, causar prejuízo às partes.

26. O recurso de revisão, previsto no Regimento desta Corte, que guarda semelhança com a ação rescisória no processo civil e com a revisão criminal no processo penal, constitui instrumento excepcional, presente em todas as esferas do Direito, destinado a permitir a desconstituição da coisa julgada, desde que observados os estritos requisitos normativos.

27. Seguindo esse raciocínio, o recurso de revisão, por sua natureza rescisória, não se configura como uma mera petição dirigida contra a coisa julgada, mas sim como o instrumento jurídico adequado para impugná-la em circunstâncias específicas. Justamente em razão dessa excepcionalidade no conjunto das petições do arcabouço jurídico, as ações rescisórias sujeitam-se a requisitos restritivos de admissibilidade processual, somente podendo ser ajuizadas nas hipóteses expressamente previstas normativamente. Ainda, no caso de certas ações dessa natureza, como o recurso de revisão disciplinado pelo Regimento desta Corte, exige-se, adicionalmente, a observância do prazo tempestivo.

28. Como declarou com precisão o emérito Ministro Marco Aurélio, em seu voto no julgamento do citado Tema nº 733 em Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal "a coisa julgada é um ato jurídico perfeito e acabado por excelência, porque emanado do Judiciário. A única relativização quanto a ela diz respeito à própria Carta da República, no que prevê a ação de impugnação autônoma, a rescisória"[3].

29. Nesse ponto, no que se refere à prescrição de processos transitados em julgado, arguido nas razões do Recurso de Revisão, o Plenário do TCU vem consolidando sua jurisprudência no sentido de admitir o reconhecimento da incidência da prescrição na sede revisional:

> "**Sumário: RECURSO DE REVISÃO. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA À LUZ DA RESOLUÇÃO TCU 344/2022. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.** ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. tornar insubsistente o Acórdão 15083/2018-TCU-Primeira Câmara, em virtude do reconhecimento da prescrição no caso concreto; 9.2. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 344/2022; 9.3. notificar a prolação desta deliberação ao recorrente, ao Ministério do Turismo e à Procuradoria da República no Estado do Acre." (ACÓRDÃO 539/2023 – PLENÁRIO/ Relator: VITAL DO RÊGO/ Processo: 006.658/2017-2/ Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão: 22/03/2023/ Número da ata: 11/2023 – Plenário)

[3] STF - RE: 730462 SP, Relator.: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 28/05/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/09/2015. Voto Min. Marco Aurélio. p. 01.

> "**Sumário: RECURSO DE REVISÃO. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA À LUZ DA LEI 9.873/1999, C/C A RESOLUÇÃO TCU 344/2022. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.** ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, em: 9.1. tornar insubsistente o Acórdão 147/2014-TCU-Primeira Câmara, em virtude do reconhecimento da prescrição no caso concreto; 9.2. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 344/2022; 9.3. notificar a prolação desta deliberação aos responsáveis, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão." (ACÓRDÃO 1874/2024 – PLENÁRIO/ Relator: VITAL DO RÊGO/ Processo: 020.950/2011-0 / Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)/ Data da sessão: 11/09/2024/ Número da ata: 37/2024 – Plenário)

> "**Sumário: RECURSO DE REVISÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO DO FEITO.** ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. dar provimento ao recurso de revisão interposto por Eudoro Walter de Santana (CPF: XXX.522.423-XX) para reconhecer a prescrição no caso concreto, tornar insubsistente os itens 9.3 a 9.6 e 9.9 a 9.13 do Acórdão 3885/2014-TCU-Segunda Câmara e arquivar os presentes autos; 9.2. estender os efeitos desta deliberação aos responsáveis Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (CPF: XXX.353.683-XX) e Francisca Pinheiro Costa (CPF: XXX.299.993-XX); 9.3. notificar a prolação deste acórdão ao recorrente, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Ceará. (ACÓRDÃO 1166/2024 – PLENÁRIO/ Relator: VITAL DO RÊGO/ Processo: 013.880/2005-3 / Tipo de processo: PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)/ Data da sessão: 12/06/2024/ Número da ata: 24/2024 – Plenário)

30. De forma análoga, no direito penal, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu em sede de revisão criminal a incidência da prescrição no decorrer do processo impugnado, por se tratar de violação à lei, nos termos do art. 621, inciso I, do Código de Processo Penal:

> "**REVISÃO CRIMINAL. ART. 621, I, CPP. CONDENAÇÃO POR FALSIDADE IDEOLÓGICA (ART. 299, CP) DECORRENTE DA INSERÇÃO DO NOME DE TERCEIROS ("LARANJAS"), NO CONTRATO SOCIAL DE EMPRESA QUE ERA DA PROPRIEDADE DO RÉU. CRIME INSTANTÂNEO CONSUMADO NO MOMENTO DA PRIMEIRA ALTERAÇÃO FRAUDULENTA, QUE NÃO SE REITERA OU CONTINUA PELO FATO DE, EM ALTERAÇÕES CONTRATUAIS POSTERIORES, OS NOMES DAS SÓCIAS "LARANJA" NÃO TEREM SIDO TROCADOS PELOS NOMES DOS VERDADEIROS SÓCIOS. TERMO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL: O MOMENTO DA CONSUMAÇÃO DO DELITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA QUE SE RECONHECE**. (...) 5. Revisão criminal conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada procedente, para reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal." (STJ - RvCr: 5233 DF 2019/0327681-6, Relator.: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 13/05/2020, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 25/05/2020, grifos nossos

31. O reconhecimento da prescrição também é admitido nos casos das ações rescisórias cíveis que requerem a rescisão da decisão de mérito, transitada em julgado, por violar manifestamente disposição de lei, nos termos do art. 966, *caput*, inciso V, do Código de Processo Civil:

> "**Ação Rescisória. Alegação de manifesta violação de norma jurídica (artigo 966, inciso V, do Código de Processo Civil).** Valor da causa corretamente indicado pela autora – Valor da causa que deve corresponder ao valor da ação cuja sentença se pretende rescindir – Objeto da rescisória se volta contra a R. Sentença condenatória, e não contra decisão proferida em sede de cumprimento de sentença – Inépcia da inicial não caracterizada – Expressa indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos do pedido – Gratuidade da justiça concedida aos réus que resta mantida – Afronta aos artigos 205 do Código Civil e 332, § 1º, e 487, inciso II, do Código de Processo Civil – Prescrição que é matéria cognoscível de ofício – Omissão na R . Sentença rescindenda que não transita em julgado – Possibilidade de análise da matéria em ação rescisória dentro do prazo decadencial – **Prescrição consumada – Ação rescisória procedente – Ação principal extinta, com julgamento do mérito, reconhecida a prescrição. Procedência da ação rescisória, com extinção da ação principal em face da prescrição.**" (TJ-SP - AR: 20503631320198260000 SP 2050336-13.2019 .8.26.0000, Relator.: Christine Santini, Data de Julgamento: 03/07/2019, 1ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 03/07/2019, grifos nosso)

32. Desse modo, resta demonstrado que a prescrição pode ser reconhecida tanto no recurso de revisão administrativo, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União, quanto nas ações de revisão criminal e de ação rescisória, à luz da jurisprudência da esfera judicial.

33. Assim, conclui-se que, neste caso concreto, o trânsito em julgado não constitui óbice ao reconhecimento da prescrição, uma vez que (i) houve provocação do interessado por meio da via adequada e regimentalmente prevista do recurso de revisão, afastando a ideia de afronta à segurança jurídica; (ii) a prescrição, como matéria de ordem pública, pode ser reconhecida independentemente da definitividade do julgado, em sede de ações de natureza rescisória, conforme entendimento do TCU, STF, STJ e Tribunais estaduais; (iii) a própria jurisprudência constitucional admite a relativização da coisa julgada em hipóteses excepcionais. Portanto, a preservação da ordem jurídica e a supremacia da Constituição impõem o reconhecimento da prescrição consumada, ainda que após o trânsito em julgado administrativo.

34. Nesse contexto, é imperioso pontuar que a não aplicação do art. 16 da Resolução nº 10/2023 ao caso concreto não resulta em sua invalidação. Ocorre que a mencionada norma apenas não possui eficácia na presente situação em razão da natureza rescisória peculiar do recurso de revisão, que lhe confere a possibilidade de impugnar decisão acobertada pelo trânsito em julgado. Desse modo, deve-se reiterar que o reconhecimento da prescrição em recurso de revisão conhecido, instrumento que, por previsão regimental, possui aptidão para atacar a coisa julgada, não implica admitir que

interessados possam requerer o reconhecimento da prescrição em processos transitados em julgado antes da edição da Resolução nº 10/2023 por meio de petições diversas que não constituiriam a via eleita adequada ou por recursos de revisão intempestivos.

35. Quanto a essa questão, retomando a analogia com o direito processual civil, deve ser ressaltada a tese firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no Tema nº 733 em Repercussão Geral:

> "A decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das decisões anteriores que tenham adotado entendimento diferente. **Para que tal ocorra, será indispensável a interposição de recurso próprio ou, se for o caso, a propositura de ação rescisória própria, nos termos do art. 485 do CPC, observado o respectivo prazo decadencial** (CPC, art. 495) "(STF - RE: 730462 SP, Relator.: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 28/05/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/09/2015, grifos nosso)

36. Em seu voto, o saudoso Ministro Teori Zavascki, no julgamento do Tema nº 733, destacou que as decisões do Supremo Tribunal Federal possuem eficácia normativa, consistente na declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc*. Contudo, quanto à sua eficácia executória, ou seja, a aplicação dessa declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade aos casos concretos, o efeito *ex tunc* fica condicionado à interposição de recurso próprio, quando cabível, ou, havendo trânsito em julgado, à propositura de ação rescisória.

37. Nessa linha, mesmo no caso em exame, em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias perante os Tribunais de Contas, o efeito executório não se aplica *ex tunc* a todos os processos já transitados em julgado nesta Corte, sob pena de violação aos princípios da coisa julgada e da segurança jurídica. Tal efeito retroativo somente pode ser invocado nos processos findos em que houver a propositura do instrumento jurídico adequado, no caso o recurso de revisão, respeitado o prazo tempestivo de 05 (cinco) anos para sua interposição e seus requisitos próprios de admissibilidade.

38. Dessa forma, apenas o recurso de revisão, em razão de sua natureza rescisória e por ser o instrumento regimentalmente previsto para desconstituir o trânsito em julgado, pode superar a vedação contida no art. 16 da Resolução nº 10/2023, caso conhecido, respeitando suas exigências regimentais.

III - DOS MARCOS PRESCRICIONAIS INCIDENTES NO PRESENTE CASO E OS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

39. Observado o cabimento jurisprudencial do reconhecimento da prescrição em ações de natureza rescisória e, passando ao caso concreto, verifica-se que o prazo

prescricional teve sua contagem iniciada da data do conhecimento da irregularidade, com a apresentação do Relatório de Fiscalização de Auditoria em 18/09/2006 (peça 33, fls. 145), nos termos do art. 4º, inciso III da Resolução TCMSP nº 10/2023.

40. Foram identificados sucessivos marcos interruptivos da contagem do prazo, sendo um deles a emissão do Relatório de Fiscalização (peça 04), após a ciência da origem e oportunizada sua manifestação, nos termos do art. 5º, inciso II, c.c. art. 6º, inciso I, o qual foi assinado em 18/07/2008. Entretanto, entre esse marco e o subsequente, consubstanciado na prolação de decisão condenatória recorrível, nos termos do art. 5º, inciso IV, da Resolução TCMSP nº 10/2023 e do art. 3º, inciso IV, da Ordem Interna TCMSP nº 07/2023, proferida na 2.758ª Sessão Ordinária, em 13/08/2014 (peça 06), transcorreu lapso temporal superior a 5 (cinco) anos.

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

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

43. Na dimensão voltada para a Administração Pública, na qual o objetivo não é punir ou exigir reparações financeiras, mas sim orientar a boa governança, a prescrição não deve obstar a expedição de recomendações que visem a corrigir procedimentos ou prevenir novos desvios. Isso porque tais orientações são instrumentos fundamentais para a preservação do interesse público.

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

45. Embora, a princípio, possa aparentar que estou me afastando da aplicação da prescrição, diante da manutenção do provimento declaratório, destaco que, a explicitação de sua dimensão relacionada à Administração, com viés pedagógico e

reorientador, vai ao encontro, no mérito, da previsão contida no artigo 13 da Resolução, que será concretizada nos seguintes termos no dispositivo deste voto:

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

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

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

> **"ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos trabalhos realizados e em reconhecer a incidência da prescrição nestes autos, em conformidade com a Resolução 10/2023 deste Tribunal, deixando de apreciar, por maioria, por via de consequência, o mérito dos fatos analisados no presente.
>
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio do relatório, voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada às execuções contratuais, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023, bem como, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos." (TC nº 2.863/2013; Relator Conselheiro João Antônio; 47ª Sessão Ordinária Não Presencial.)

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

49. Conforme explicitado anteriormente, o reconhecimento da prescrição no presente caso decorre do reconhecimento da repercussão da irregularidade do ajuste na esfera jurídica dos responsáveis e envolvidos, fazendo-se necessária, ante à manutenção

da irregularidade para fins de reorientação da Administração Pública, a previsão expressa de quais são os efeitos da decisão em relação aos demais envolvidos, como expressão do princípio da segurança jurídica.

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

> "Como é sabido, a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, a uma dimensão específica do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito. Bem por isso, a regra geral no ordenamento jurídico é de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado."[4]

51. Dessa forma, conforme a *ratio decidendi* da jurisprudência recentemente consolidada do STF os atos dos Tribunais de Contas não se escusam dos ditames do princípio da segurança jurídica, até nos casos de ausência de lei específica, como é o da prescrição nas pretensões de controle externo, especialmente para garantir a calculabilidade.

52. Define o Professor Titular da Universidade de São Paulo Humberto Ávila que *"a calculabilidade foi definida como a capacidade de antecipar o espectro alternativamente aplicáveis a atos ou fatos* ***e o espectro de tempo dentro qual a consequência será efetivamente aplicada****".*[5]

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

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

> "Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma."[6]

---

[4] 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.

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

[6] RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019. p. 03 do Acórdão.

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

> "**30. Nesse sentido, ainda que tenha proposto o arquivamento deste processo pela ocorrência da prescrição, entendo que deve ser proposta ciência ao Instituto Estatual do Ambiente (Inea-RJ) acerca da alteração do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea.**
> (...)
> 33. Portanto, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, proponho dar ciência ao Inea acerca da alteração irregular do objeto e do valor do Contrato 03/2013-Inea por meio do 1º Aditivo, de 10/12/2014, em percentual superior ao pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e pela Decisão 215/1999-TCU-Plenário.
> Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado." (Acórdão 165/2023 – PLENÁRIO/ Relator AROLDO CEDRAZ/ Processo: 011.479/2015-9/ RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)/ Data da sessão 10/07/2024)

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

> "**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso ex officio, por regimental.
> **ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em aplicar a Resolução 10/2023 para reconhecer a prescrição intercorrente e julgar extinto o presente feito com relação aos responsáveis e demais envolvidos, com a aceitação de todos os demais efeitos jurídicos e financeiros.
> **ACORDAM**, por maioria, consoante voto de desempate do Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, em preservar o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade da execução contratual, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico, na forma da determinação exarada no voto do Relator, de encaminhamento, à Origem, de cópia do relatório, votos e deste Acórdão, para adoção das medidas que julgar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.
> O voto de desempate contou com a anuência dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, JOÃO ANTONIO e DOMINGOS DISSEI – Revisor, que declarou sua adesão. Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que negou provimento ao recurso *ex officio*, mantendo inalterada a decisão original, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
> **ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos." (peça 56, TC nº 366/2011).

IV – DISPOSITIVO.

57. Consoante o exposto, **CONHEÇO** do Recurso de Revisão, tendo em vista o cumprimento dos requisitos regimentais e sua interposição dentro do prazo de 05 (cinco) anos contados do trânsito em julgado da decisão colegiada, nos termos do art. 148, §1º do Regimento Interno e do inciso III, do *caput* do mesmo artigo.

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

59. Fica preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório da irregularidade, exclusivamente para dar eficácia ao conteúdo reorientador da Administração Pública, sob o viés pedagógico. Nesse sentido, DETERMINO o encaminhamento à Origem do Relatório, do Voto e da Decisão a ser deliberada em Plenário, para a adoção das medidas que considerar necessárias, nos termos do art. 13 da Resolução TCMSP nº 10/2023.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/09/2025 10:45:24 -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 3.382ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM (Juntada aos autos na 3.384ª S.O. – Certidão)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

TC/003209/2006

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em julgamento a Petição, de 17 de dezembro de 2021, interposta por Frederico Victor Moreira Bussinger requerendo o reconhecimento da prescrição e, subsidiariamente, a regularidade e dos atos constantes dos processos 3.206/2006, 3.208/2006 e 3.209/2006 que, de forma englobada, este Tribunal negou provimento ao recurso em sessão realizada no dia 22 de abril de 2020.

Referidos processos trataram da análise da prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo da antiga Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes) correspondente ao Contrato nº 20/2006-SMT firmado com a empresa Engebrás S.A. Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática.

Em suma, o peticionário apresentou no final de 2021 pedido de revisão em face de Acórdão deste Tribunal, transitado em julgado, no qual mencionou expressamente a existência de fatos novos, referindo-se especificamente aos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal ao julgar os Temas nº 666, 897 e 899, de Repercussão Geral, e, consequentemente, arguindo a aplicação do instituto da prescrição, matéria de ordem pública.

Preliminarmente à análise da admissibilidade do pedido faz-se necessário tecer algumas considerações, especialmente a respeito de meu entendimento quanto à natureza dos processos administrativos perante os Tribunais de Contas e das consequências jurídicas oriundas em razão dos institutos jurídicos a ela atrelados.

1 - Natureza dos processos administrativos perante os Tribunais de Contas

Inicia-se com a análise da natureza da sanção administrativa. Parte-se da premissa de que a sanção administrativa não se vincula exclusivamente à função administrativa em seu aspecto formal, ainda que esta seja característica inerente ao Direito Administrativo. Em sua dimensão material, a sanção deve ser compreendida como expressão do poder disciplinador do Estado, destinada a coibir ou desestimular condutas contrárias ao ordenamento jurídico. Essa concepção impõe a análise da interface entre o Direito Administrativo e o **Direito Penal**, ambos instrumentos normativos orientados à pacificação social e à observância de diretrizes essenciais ao desenvolvimento da coletividade.

O fundamento de validade da sanção repousa na lei, em estrita consonância com os princípios da **legalidade** e, mais especificamente, da reserva legal. Significa dizer que não há crime ou infração administrativa sem prévia tipificação legal, assim como não se admite a imposição de sanção antes da ocorrência do fato juridicamente descrito como ilícito.

Deve-se, preliminarmente, considerar a natureza própria do Direito sancionador estatal, que define condutas típicas passíveis de resposta coativa voltada à sua inibição. Nesse cenário, o Direito Penal historicamente assumiu posição de destaque entre os aplicadores do Direito e estudiosos dos comportamentos sociais, por representar a forma mais intensa de repressão estatal. A tipificação penal, nesse contexto, é manifestação do princípio da **intervenção mínima**, segundo o qual apenas fatos de gravidade especial são alçados à categoria de crime, ao passo que condutas de menor reprovabilidade social são objeto de tutela em outras esferas jurídicas, como a administrativa ou a civil.

Não obstante, a atividade sancionadora do Estado não se limita ao âmbito penal. No sistema jurídico brasileiro, ela se manifesta em diversos setores, como no regime de trânsito, na defesa do consumidor, na proteção ambiental, na vigilância sanitária, nas telecomunicações, no mercado de combustíveis, entre outros.

A doutrina nacional, atenta a essa pluralidade, buscou consolidar um regime teórico próprio para o Direito Administrativo Sancionador, dotado de princípios e regras específicas, aptos a conferir sistematicidade e segurança jurídica ao instituto da sanção. Esse esforço não apenas reforça as garantias do administrado, como também contribui para o aperfeiçoamento da atuação punitiva estatal, inibindo a reiteração de condutas lesivas e assegurando maior eficiência à Administração Pública.

Nesse contexto, merece relevo o posicionamento de Fábio Medina Osório, que, a exemplo de outros autores, sustenta a autonomia e a necessidade de construção de uma teoria própria do Direito Administrativo Sancionador.

Para o autor, deve-se mencionar, desde logo, a defesa de um conceito autônomo de sanção administrativa para o Direito brasileiro, redimensionando e redefinindo

alguns de seus elementos tradicionais, a partir de uma conexão mais profunda com o Direito Administrativo, no lugar de atrelá-lo à ideia de função[1].

O paralelo com o Direito Penal é extraído do corpo da norma constitucional, por exemplo, na imposição das garantias do contraditório e ampla defesa tanto nos processos administrativos como nos criminais (Art. 5º, LV da CF)[2].

O poder punitivo estatal manifesta-se tanto na esfera penal quanto na administrativa. Considerando a identidade existente entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador no exercício dessa função repressiva, impõe-se o reconhecimento de que os direitos fundamentais e as garantias constitucionais irradiam seus efeitos sobre ambos os regimes. Assim, se no processo penal não se admite qualquer relativização de garantias como o contraditório, a ampla defesa, a produção de provas, a defesa técnica e a individualização da conduta, também no processo administrativo sancionador a estrutura procedimental deve assegurar a plena observância desses mesmos direitos, como **condição de validade** do exercício da atividade punitiva pelo Estado.

A linha argumentativa até aqui traçada permite avançar no sentido de reconhecer que os processos administrativos instaurados perante os Tribunais de Contas ostentam natureza sancionatória. A premissa que sustenta tal afirmação repousa na proximidade dogmática entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Ambos constituem manifestações do poder punitivo estatal, ainda que por vias distintas, e têm como finalidade precípua a preservação da ordem jurídica e a tutela de bens jurídicos essenciais à coletividade.

No Direito Penal, o exercício do poder sancionador do Estado é a forma mais gravosa de repressão, reservada àquelas condutas que o legislador qualifica como crimes, em atenção ao princípio da intervenção mínima. Nesse campo, a incidência de direitos e garantias fundamentais é inquestionável: contraditório, ampla defesa, devido processo legal, presunção de inocência, individualização da conduta e das penas, além do princípio da **retroatividade da lei penal mais benéfica**, todos são elementos indispensáveis para legitimar o exercício do *ius puniendi*.

Já no âmbito administrativo, embora as sanções apresentem menor gravidade em comparação às penas criminais, não se pode ignorar que também implicam restrições severas de direitos. Multas, inabilitações, glosas de despesas, imputações de débito, aplicações de penas pecuniárias e até mesmo a declaração de inidoneidade possuem caráter aflitivo e produzem efeitos diretos sobre a esfera jurídica do sancionado. É precisamente esse traço repressivo que aproxima o Direito Administrativo Sancionador do Direito Penal, justificando a necessária aplicação das mesmas garantias constitucionais.

---

[1] OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 86-87.

[2] Art. 5º. Inciso LV - aos litigantes, em processo judicial ou **administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

A doutrina contemporânea, representada por Fábio Medina Osório e outros estudiosos, reconhece que a sanção administrativa deve observar a principiologia do Direito Penal, adaptada às peculiaridades do regime administrativo. Não se trata de mera analogia, mas de aplicação direta de um regime jurídico sancionador comum, estruturado a partir da Constituição, que não autoriza a mitigação das garantias fundamentais quando o Estado atua em sua vertente punitiva.

Nessa perspectiva, os processos administrativos que tramitam perante os Tribunais de Contas, por buscarem a responsabilização de agentes públicos e privados em razão de condutas que resultam em dano ou ameaça ao erário, inserem-se inequivocamente no campo sancionador. Ainda que a Constituição lhes confira natureza própria, distinta da jurisdição judicial, sua atuação não deixa de ser **manifestação típica do poder de polícia sancionador do Estado**. Ao declarar contas, contratos, execuções contratuais irregulares, impor multas, determinar ressarcimentos e aplicar outras consequências aflitivas, o Tribunal de Contas exerce **função de natureza punitiva**, o que exige a plena incidência dos direitos e garantias constitucionais próprios do processo sancionador.

Segundo Odilon Cavallari[3], o modelo institucional dos Tribunais de Contas decorre diretamente da Constituição Federal, especialmente do artigo 71, que lhes confere autonomia e imparcialidade, afastando qualquer vinculação com o governo. São, portanto, órgãos de Estado, reconhecidos pela doutrina nacional e estrangeira como instituições essenciais à proteção dos direitos fundamentais e integrantes do sistema de freios e contrapesos.

A natureza sancionadora de sua atuação exige que os processos de controle externo observem as garantias próprias do Direito Penal, em razão da possibilidade de aplicação de sanções pessoais. Assim, é indispensável que se preserve a separação entre as fases de instrução e julgamento: a primeira de responsabilidade das áreas técnicas; a segunda, dos Ministros, Conselheiros e do Colegiado dos Tribunais de Contas.

Cavallari observa que essa estrutura visa assegurar o devido processo legal e o julgamento justo, exigindo que cada ator institucional atue com independência e sem interferência indevida. O acúmulo de funções instrutórias e decisórias, por sua vez, reforça a necessidade de **aplicação dos princípios do Direito Penal e do Processo Penal**, de modo a garantir o respeito à **dignidade da pessoa humana e o direito a um julgamento imparcial.**

Nessa perspectiva, o processo de responsabilização perante os Tribunais de Contas deve, ao mesmo tempo, inibir condutas lesivas ao interesse público e valorizar os bons gestores que atuam de forma diligente, mesmo quando incorrem em falhas de menor gravidade. O equilíbrio entre repressão e estímulo é, portanto, elemento essencial da jurisdição administrativa exercida por essas Cortes. Por essa razão, princípios como o da ampla defesa, do contraditório, da legalidade estrita, da tipicidade e da individualização da conduta devem ser rigorosamente respeitados.

---

[3] CAVALLARI, Odilon. Por que o Direito Penal deve ser levado a sério nos Tribunais de Contas? In: CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coord.). Responsabilidade do gestor na Administração Pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 255-276. ISBN 978-65-5518-411-2. v.2.

2 - Princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica

A **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**, de 22.11.1969, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos e ratificada pelo Brasil nos termos do Decreto 678/1992, e que está **acima das normas infraconstitucionais brasileiras** (STF, RE 466.343/SP, 2008, Relator Ministro Gilmar Mendes), é expressa em seu art. 9º:

> "Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de **pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado**."

Note-se que a Convenção citada não diferencia se a "pena" ou sanção é em processo judicial penal, civil ou administrativo, **mas deixa claro o princípio da retroatividade benéfica**. Aplicável, portanto, nos processos de controle do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

A Lei 9.784/99, Lei de Processo Administrativo Federal, que pode ser aplicada como parâmetro no âmbito municipal, é expressa:

> Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções **poderão ser revistos, a qualquer tempo**, a pedido ou de ofício, quando surgirem **fatos novos ou circunstâncias relevantes** suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.
> Parágrafo único. Da revisão do processo **não** poderá resultar **agravamento** da sanção.

Maria Sylvia Zannella Di Pietro, sobre o tema, aduz que:

> "a **revisão** do processo, **também inspirada em igual instituto do processo penal**, apresenta as seguintes características, segundo o disposto no artigo 65: (...) só é possível se surgirem **fatos novos** (ou fatos anteriores só posteriormente conhecidos) ou **circunstâncias relevantes** (como, por exemplo, **inovação** legislativa ou a **interpretação mais benéfica para o interessado**)".[4]

E Di Pietro conclui sobre a aplicação da lei posterior mais benéfica:

> "o artigo 5º, XL, da Constituição Federal determina que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Essa norma é vista como corolário do princípio da anterioridade da lei penal, consagrado no inciso XXXIX do mesmo dispositivo constitucional, pelo qual "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal".

[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. 2° semestre de 2013, p. 19.

Comentando o inciso **XL do artigo 5º da Constituição Federal**, José Afonso da Silva justifica a retroatividade da lei mais benéfica, ensinando que: "se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, **não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente**". E acrescenta o autor que "**a lei nova também retroage se altera o regime anterior em favor do réu** — seja, por exemplo, cominando pena menor ou estabelecendo atenuante, ou **qualquer outro benefício**".

Pela mesma razão, se a lei não se alterou, mas mudou a interpretação adotada pela Administração Pública, a **nova interpretação se mais favorável ao acusado, deve ser aplicada, pelos mesmos fundamentos que recomendam a retroatividade da lei mais benéfica**. A mesma conclusão tem sido adotada em matéria penal, embora o Código Penal seja silente. Veja-se o que ensinam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

> "Digno de indagação, igualmente, é se a proibição de retroatividade afeta apenas a lei ou também a jurisprudência. Embora se considere que mudança de orientação jurisprudencial não constitui violação ao princípio da legalidade, afigura-se evidente que tal fato não deixa de colocar em xeque valores que estão intimamente vinculados a essa ideia. Daí a necessidade que os Tribunais atuem com extrema cautela nesse processo de revisão jurisprudencial."

Se um ente estatal, motivadamente, passa a adotar interpretação mais favorável, essa interpretação, em coerência com os argumentos acima, deve beneficiar o acusado. Se a interpretação for desfavorável, segue-se o mesmo princípio que veda a retroatividade da lei.[5]

Além de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há farta doutrina nesse sentido, como Carlos Maximiliano, Marçal Justen Filho, Cristiana Fortini, Régis Fernandes de Oliveira e Fábio Medina Osório.[6]

No Superior Tribunal de Justiça existe jurisprudência farta no sentido de considerar o princípio da norma mais benéfica também no Direito Administrativo Sancionador (REsp 1.929.685 2024; REsp 1.153.083/MT 2014; RMS 37.031/SP 2018; AR 1.304/RJ 2008; RMS n. 12.539/TO 2004; REsp 1602122/RS).

---

[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. 2° semestre de 2013, p. 19-20.

[6] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito, 16 ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1996, p. 327; JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Comparada e Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 375; FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado? In: https://www.conjur.com.br/2022-fev-17/interesse-publico-retroatividade-benigna-lei-1423021/; OLIVEIRA, Régis Fernandes. Infrações e sanções administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1985, p. 44.. 225 OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador, 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. p. 312-3.

Entendo, portanto, que no âmbito do Direito Administrativo e da prescrição administrativa, há um princípio consolidado no sentido de que caso surja norma mais benéfica ao administrado, ela deve retroagir, uma vez que o Direito Administrativo Sancionador equipara-se ao Direito Penal e à retroatividade da norma mais benéfica, conforme o art. 5º, inc. XL, da Constituição.

Deve-se, portanto, reconhecer a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, não apenas no campo penal, mas também em toda e qualquer atividade sancionadora do Estado. É inconcebível admitir que um indivíduo continue a sofrer os efeitos de uma sanção administrativa quando o ordenamento jurídico, em momento posterior, deixou de reputar tal conduta como ilícita, reduziu sua gravidade ou mesmo aplicou normativo que reconhece a prescrição a situações análogas.

A retroatividade da norma mais favorável decorre da lógica republicana de limitação do poder punitivo estatal. Se o fundamento da sanção é a proteção de bens jurídicos relevantes para a sociedade, e se em determinado momento histórico o legislador ou o intérprete constitucional conclui que uma conduta já não merece reprimenda tão severa ou que o estado perdeu a pretensão de analisar um fato em razão do lapso entre sua ocorrência e seu devido julgamento, a manutenção da punição anterior perde legitimidade. Negar a retroatividade da norma benéfica no campo administrativo equivale a perpetuar desigualdades injustificadas aos jurisdicionados.

Portanto, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico conduz à conclusão de que os processos administrativos dos Tribunais de Contas, por possuírem natureza sancionatória, devem observar integralmente as garantias constitucionais, que não ficam restritas apenas ao processo penal. **A retroatividade da norma mais benéfica não é mera opção hermenêutica, mas imperativo constitucional de justiça, de proporcionalidade e de respeito ao devido processo legal, assegurando que o exercício do poder sancionador, seja na esfera penal, seja na administrativa, se dê sempre em conformidade com os valores do Estado Democrático de Direito.**

3 - A possibilidade de receber a petição como recurso revisional (princípio da fungibilidade)

O conteúdo do princípio da fungibilidade, por meio do qual, constatada a dúvida objetiva sobre o meio processual adequado, o órgão julgador recebe o mecanismo adotado pela parte, como aquele que reputa correto, está inserido no ordenamento jurídico, mais precisamente nas normas que, valorizando a instrumentalidade do processo e a primazia do julgamento de mérito, estão voltadas menos às formas e mais à efetividade da prestação jurisdicional, determinando o aproveitamento dos atos processuais, desde que obedecidos determinados requisitos.

Nas palavras de Guilherme Freire de Barros Teixeira: "*O princípio da fungibilidade pode ser definido como a possibilidade de substituição de uma medida processual por outra, admitindo-se aquela erroneamente utilizada como se tivesse sido empregada uma outra*

mais adequada à situação concreta existente nos autos, sendo irrelevante eventual equívoco no manejo de medida inapropriada pela parte" [7].

A Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12 de junho de 2023, 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 relacionado 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.

A coisa julgada, como a ocorrida no presente caso não constitui fato impeditivo ao reconhecimento da prescrição, por diversas razões. Uma delas está agregada a possibilidade de interposição de Recurso de Revisão como instrumento jurídico adequado para impugná-la em certas circunstâncias.

Vale ponderar que o Recurso de Revisão é instrumento de natureza excepcional que guarda semelhança com a revisão criminal no processo penal e ação rescisória no processo civil[8], a qual visa à desconstituição da decisão impugnada descaracterizando o pressuposto de que o afastamento da coisa julgada causaria algum prejuízo à parte e que, além disso, poderia resultar na apreciação dos elementos novos pertencentes ao processo de controle externo dos Tribunais de Contas, em que deve sempre prevalecer o interesse público primário e a busca pela verdade real.

O Recurso de Revisão é classificado como de fundamentação vinculada, porquanto deve obedecer, além das condições de admissibilidade comuns, a todos os recursos – possibilidade recursal, interesse, legitimidade, tempestividade –, requisitos específicos trazidos no Regimento Interno desta Corte.

Na realidade, os três incisos do art. 148 apresentam as hipóteses em que é admissível o recurso de revisão. Por uma questão lógica, e conforme já assentado pela jurisprudência, é necessário que ao menos uma dessas situações específicas se verifique, a fim de que prospere o exame de prelibação e, assim, seja possível a apreciação do mérito do pedido.

---

[7] *TEIXEIRA*, *Guilherme Freire de Barros*. Teoria do princípio da fungibilidade. São. Paulo: Editora. Revista dos Tribunais, 2008. ***p***. 158

[8] Reside em suas naturezas jurídicas a distinção mais facilmente perceptível entre o recurso de revisão, dos processos de controle conduzidos pelo Tribunal de Contas da União, e a ação rescisória, instrumento do Direito Processual Civil. O primeiro é ação híbrida, conforme explanação no subitem anterior; o segundo pode ser classificado como "ação tendente à sentença desconstitutiva", de acordo com Bueno Vidigal (*apud* Theodoro Jr., 2008, p. 778). Registre-se que, embora ambos sejam meio de impugnação de decisões, nenhum deles, a rigor, é recurso. Enfim, em sua essência, os objetivos essenciais dos instrumentos são os mesmos. Decerto, o recurso de revisão foi concebido com base na ação rescisória. Porém, tendo em vista as especificidades do processo civil e do processo de controle, determinadas adaptações foram necessárias, tanto na elaboração das normas, quanto na interpretação desta, construída pela jurisprudência, decorrente de processo natural de adaptação dos institutos jurídicos as situações concretas vivenciadas nos Tribunais. SILVA, Ovídio A. Baptista. Curso de Processo Civil. 6ª Editora São Paulo. Revista dos Tribunais

Nessa perspectiva, é imperioso reconhecer que a petição apresentada por Frederico Victor Moreira Bussinger encontra amparo normativo suficiente para ser recebida como ação revisional, apoiada em três pilares que reputo aptos a justificar tal enquadramento. Vejamos:

O primeiro pilar possui natureza procedimental e relaciona-se aos princípios da fungibilidade e da informalidade. Tais princípios autorizam a leitura da petição como pedido revisional, desde que observado o requisito essencial do lapso temporal compreendido entre o trânsito em julgado da decisão e a formulação do pedido. No processo em referência, a certificação do trânsito em julgado ocorreu em **22 de abril de 2020**, enquanto a apresentação do pedido deu-se em **17 de dezembro de 2021**, ou seja, dentro do quinquênio regimentalmente previsto para tal finalidade.

Como segundo pilar entendo importante a análise do art. 148, incisos II e III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Inicialmente abordaremos a tônica do inciso II, que prevê a revisão de decisões terminativas e acórdãos transitados em julgado quando: "**ocorrerem fatos novos com eficácia sobre a prova produzida**", deve ser lida à luz da categoria dogmática do **fato jurídico em sentido amplo**. Tradicionalmente, a doutrina distingue o fato jurídico em sentido estrito — evento independente da vontade humana, mas apto a gerar efeitos jurídicos — do ato jurídico em sentido amplo, que abarca também a atuação consciente da pessoa humana, seja pela prática de atos privados, seja pela produção de atos administrativos e normativos.

Nessa chave interpretativa, a edição de um ato normativo posterior, dotado de eficácia *erga omnes* e vinculante no âmbito de uma determinada competência institucional, pode ser considerada fato novo para fins do art. 148, II, do Regimento Interno. A Resolução nº 10/2023 deste Tribunal, ao regulamentar a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, não se limitou a consolidar entendimentos já sedimentados na jurisprudência constitucional, mas inaugurou um marco normativo com aptidão para influir diretamente na avaliação da prova e na própria subsistência de decisões sancionatórias anteriormente proferidas.

Desse modo, embora tradicionalmente se associe o "**fato novo**" à ocorrência material que altera a compreensão da prova produzida nos autos, não há óbice hermenêutico a que se reconheça, igualmente, a superveniência de atos normativos como elemento de reconfiguração do quadro jurídico-probatório. A Resolução nº 10/2023, ao estabelecer parâmetros temporais específicos para a incidência da prescrição no âmbito do controle externo, **constitui verdadeiro fato novo normativo, capaz de irradiar efeitos sobre julgados pretéritos e ensejar sua revisão, sempre em favor da parte sancionada**.

O inciso III do artigo 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, destaca a possibilidade de recurso revisional quando **"violarem disposição literal de lei"**, a palavra "**lei**" deve ser interpretada de forma ampla. Isso significa que ela engloba **não apenas a lei em sentido formal, mas também qualquer norma com caráter geral e abstrato, emitida por uma autoridade competente ao exercer seu poder regulamentar.** Portanto, a interpretação não se limita às leis em sentido estrito, mas abrange também as normas administrativas que trazem inovações à ordem jurídica interna do Tribunal de Contas.

Dentro desse cenário, a Resolução nº 10/2023, que estabeleceu novas regras sobre a prescrição no TCMSP, **tem inegável natureza normativa, equivalendo-se a uma lei para fins de revisão de decisões que a desrespeitem**. Essa norma foi emitida dentro dos limites da competência regulamentar, respeitando os princípios da legalidade e da hierarquia normativa, e, por isso, obriga todos os órgãos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Qualquer decisão administrativa que ignore as regras ali estabelecidas estará, portanto, violando diretamente uma lei no sentido amplo do termo, e, por isso, **autorizando a interposição do respectivo recurso revisional.**

Essa interpretação, além de harmonizar o Regimento Interno com a principiologia constitucional do processo sancionador, **que exige a retroatividade da norma mais benéfica**, reforça o papel do Tribunal Contas enquanto instância de controle comprometida com a segurança jurídica e com a observância estrita dos direitos fundamentais. Reconhecer a resolução como fato novo e também como novo dispositivo normativo é, em última análise, dar concretude ao princípio da legalidade em sua dimensão protetiva, evitando a perpetuação de sanções já deslegitimadas pelo novo regime jurídico estabelecido pela própria Corte.

O terceiro pilar diz respeito à necessidade de dar **interpretação conforme ao artigo 16 da Resolução n.º 10/2023.**

O art. 16 da Resolução nº 10/2023 dispõe que seus efeitos restringem-se aos processos em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado no âmbito deste Tribunal de Contas até a data de sua publicação. A leitura literal dessa disposição conduziria à conclusão de que a prescrição, nos moldes ali regulamentados, não se aplicaria a processos já encerrados.

Entretanto, essa interpretação, se tomada em sua rigidez, afastaria a incidência de garantias constitucionais ínsitas ao regime sancionatório estatal. É sabido que o Direito Administrativo Sancionador compartilha com o Direito Penal a mesma matriz principiológica, cabendo-lhe observar, por identidade de razão, a retroatividade da norma mais benéfica. Nesse sentido, o art. 5º, XL, da Constituição Federal não pode ser compreendido de modo restritivo, limitando-se apenas ao processo penal estrito, mas deve irradiar efeitos a todo exercício do *ius puniendi* pelo Estado, inclusive na atuação desta Corte de Contas.

A interpretação conforme a Constituição, portanto, impõe que o art. 16 da Resolução nº 10/2023 não seja compreendido como obstáculo ao reconhecimento da prescrição em processos findos, desde que ainda se encontrem **dentro do lapso quinquenal previsto**. Em outras palavras, a expressão "**aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado**" deve ser lida em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade estrita, da segurança jurídica e da retroatividade da norma mais benéfica, de modo a **excluir** a sua incidência nos casos em que tal leitura restritiva implicaria afronta à isonomia e ao devido processo legal.

Nessa linha, a superveniência da Resolução nº 10/2023 deve ser considerada verdadeiro fato jurídico normativo com eficácia apta a alcançar processos anteriores, assegurando que a pretensão punitiva ou ressarcitória não se perpetue além do prazo de cinco anos,

sob pena de se admitir, em desconformidade com o texto constitucional, uma espécie de imprescritibilidade administrativa não prevista em lei.

Assim, dou interpretação conforme ao art. 16 da Resolução nº 10/2023, para reconhecer que a limitação nele prevista não se aplica às hipóteses em que, à época da publicação da norma, **ainda não tivesse transcorrido o prazo prescricional de cinco anos**. Dessa forma, o reconhecimento da prescrição como norma mais benéfica retroage e pode ser invocado inclusive em processos já encerrados por decisão transitada em julgado, desde que respeitado o quinquênio legal.

Diante de todo o exposto, acompanho o voto do Conselheiro Eduardo Tuma, adotando, contudo, as razões acima expostas como fundamento deste voto, para receber a petição como pedido revisional e no mérito dar provimento ao Recurso de Revisão, reconhecendo assim ocorrência da prescrição.

Ademais, em razão da nova interpretação conferida à Resolução nº 10/2023, entendo que deve ser determinada a publicação integral do Acórdão e dos votos, a fim de assegurar ampla publicidade a todos aqueles que eventualmente pretendam provocar o Tribunal de Contas em processos que apresentem idêntica configuração fática.

Por fim, proponho a imediata alteração da Resolução nº 10/2023, substituindo-se a atual redação do artigo 16 para a seguinte:

> Art. 16. O disposto nesta Resolução aplica-se aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no Tribunal de Contas do Município de São Paulo até a data de publicação desta norma, alcançando também os processos já transitados em julgado, desde que haja provocação dentro do quinquênio legal.

É como voto.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Item 2 - TC 3209/2006

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Revisor: Conselheiro Roberto Braguim

Interessados: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), Engebrás S/A Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática e Frederico Victor Moreira Bussinger.

Objeto: Petição - Análise do Contrato nº 20/06-SMT - Fase Recursal - Prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros,

Na Sessão Plenária de 17 de setembro pp. (3.382ª S.O) e já na fase de votação, solicitei vista dos autos **TC 3209/2006,** da Relatoria do Cons. Eduardo Tuma, para examinar com mais proximidade o Voto então prolatado por sua Excelência.

Devolvo os autos nesta assentada, permitindo-me, respeitosamente, lançar Voto Divergente, iniciando por breve relato, que, de alguma forma, me parece oportuno para avivar o que se discute no processo.

Trata-se, inicialmente, da análise do Contrato nº 20/06/SMT, firmado em 16/06/2006, entre a Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e a empresa Engebrás S/A – Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática, com dispensa de licitação, que tem por objeto a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema fixo.

Na 2.758ª Sessão Ordinária, o Pleno, à unanimidade, julgou irregular o Ajuste, em razão da ausência: I- de situação emergencial; II - de justificativa de preço; e III- de planilha orçamentária (peça 6). Houve interposição de Recurso Ordinário pela Procuradoria da Fazenda Municipal, em face do v. Acórdão que, por unanimidade, foi conhecido e, improvido (peça 18), com o trânsito em julgado ocorrido em 01/12/2021 (peça 27).

Após o trânsito em julgado, em 17/12/2021, Frederico Bussinger, Secretário Municipal de Transportes, de 1°/01/2005 a 14/08/2007, apresentou petição (peças 29 e 30), requerendo, em síntese: I- o reconhecimento da prescrição punitiva de todos os treze processos por ele mencionados, incluindo o presente procedimento de fiscalização, tendo em vista a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar os Temas nº 666, 897 e 899, de Repercussão Geral, acerca daquele instituto, ou, II - subsidiariamente, a revisão dos julgados, reconhecidos os efeitos financeiros, com fundamento no artigo 148 do Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCMSP).

Concluída a instrução processual, como apontado pelo Nobre Relator, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral manifestaram-se pelo não conhecimento da petição, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade incidentes na espécie e previstos no artigo 148 do RITCMSP (peças 35/36 e 41/42). Já a PFM acompanhou o entendimento das Áreas Técnicas e manifestou-se pelo não acolhimento do pedido, diante do trânsito em julgado do v. Acordão prolatado e da inexistência de argumentos aptos a justificar eventual Pedido de Revisão (peça 39).

Após a apreciação da matéria, em seu voto, o Conselheiro Relator conheceu do Recurso de Revisão, eis que preenchidos os requisitos de tempestividade, em até cinco anos do trânsito em julgado da Decisão, e de admissibilidade, diante da superveniência da Resolução nº 10/2023, em aparente violação de lei, além de se tratar de matéria de ordem pública. Julgou o pleito procedente para reconhecer a prescrição quinquenal *"[...] e, em nome da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, afirmando a aceitação de todos os efeitos jurídicos e financeiros com relação aos responsáveis e demais envolvidos [...]"*, ainda julgou extinto o processo, manteve o caráter pedagógico e reorientador da decisão.

Da análise detida dos autos, importa sublinhar que o pleito oferecido pelo Recorrente obedeceu a um único padrão, tendo sido reproduzido e multiplicado em treze processos referidos (TCs: 3916/2003; 3584/2004; 3269/2005;1978/2006; 3206/2006; 3208/2006; 3209/2006; 3404/2006; 3635/2006; 3638/2006; 2526/2007; 3404/2007*; e 3507/2007), sem qualquer adequação ao viés de cada decisão neles alcançada, muitas vezes divergentes entre si.

Tal irresignação do Recorrente, de forma inusitada, se desdobra em duas direções, de viés diferenciado. Uma voltada ao pronto reconhecimento da prescrição com a extinção do processo e, outra, na superação desta, direcionada à revisão do julgado. Nenhuma delas, no entanto, se molda ao figurino regimental, no que toca à admissibilidade dos pleitos.

Feito este breve relato, assim encaminho meu Voto.

No tocante à admissibilidade, a Petição apresentada por Frederico Bussinger, ainda que respeitados os Princípios da Fungibilidade e do Não Formalismo, não pode ser admitida como Recurso de Revisão, pois encontra óbice no Regimento Interno desta Corte, que prevê no seu artigo 148, o cabimento do mencionado Apelo somente nas hipóteses restritas de erro de cálculo, documento falso, fatos novos com eficácia sobre a prova ou violação literal de lei.

No âmbito deste processo, de ser relembrado, em primeiro lugar, que o Interessado não ofereceu Recurso, no momento que lhe foi resguardado processualmente, e, em segundo lugar, que a partir do trânsito em julgado da Decisão, isto é, em 01/12/2021, requereu o reconhecimento da prescrição das pretensões condenatórias e ressarcitórias, baseado em julgados do STF, que, até então, não haviam sido

oficialmente regulamentados por este Tribunal. E ainda, em terceiro lugar, mesmo que o Recurso de Revisão fosse admitido por violação literal de lei, em sentido amplo, tendo em vista a superveniência da Resolução nº 10/2023, publicada em 12/06/2023, que disciplinou a prescrição, no âmbito deste Tribunal, e, eventualmente, por se tratar de matéria de ordem pública, é certo que em seu artigo 16 ficou estabelecido expressamente: *"O disposto nesta Resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no Tribunal de Contas do Município de São Paulo até a data de publicação desta norma.". (grifei)*

Nos explícitos termos da norma, a referida Resolução não autoriza a reanálise da matéria no caso concreto, em face do trânsito em julgado da Decisão combatida, em 01/12/2021, devidamente certificada nos autos (peça 27).

Ressalto, ademais, que o v. Acórdão guerreado possui natureza meramente declaratória, limitando-se a julgar irregular o Contrato nº 20/06-SMT, em razão de (I) ausência de situação emergencial, (II) falta de justificativa de preço e (III) inexistência de planilha orçamentária, sem imputação de débito ou multa ao Recorrente ou à Secretaria Municipal de Transportes. Nesse sentido, o TCU, conforme expresso no teor do recentíssimo Acórdão nº 1004/2025 - Plenário, de

07/05/2025, manifesta o mesmo entendimento, ao declarar que as ações constitutivas não estão sujeitas aos prazos prescricionais:

> *"O entendimento clássico do sistema jurídico brasileiro é o de que a prescrição atinge as ações condenatórias, como as que resultam na imposição de sanções ou impõem a obrigação de indenizar. Já as ações constitutivas (positivas ou negativas) podem estar sujeitas a prazos decadenciais especificados na legislação (vide art. 35 da Lei 8.443/1992, por exemplo), mas não aos prescricionais.*
> *Desse modo, a natureza da pretensão relacionada ao novo processo originado pelo recurso de revisão é sempre um ponto de referência importante no exame da prescrição.".*

Nesse passo, importante observar que os precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU), citados no Voto Condutor do Relator, - Acórdãos 539/2023, 1874/2024, julgamento em 11/09/2024, 1166/2024, julgamento em 12/06/2024, - dizem respeito a decisões em que havia imposição de débito ou multa aos responsáveis. Assim, embora o TCU tenha se manifestado quanto ao reconhecimento da prescrição, em sede revisional, as mencionadas decisões têm natureza condenatória, diferentemente do presente caso. O mesmo se diga em relação aos precedentes citados do STJ e STF.

Reforço, assim, que no caso concreto (TC 3209/2006) a Decisão prolatada não teve caráter condenatório, mas apenas declaratório de irregularidade contratual. Logo, não há multa ou débito a desconstituir, o que diferencia este processo dos precedentes citados pelo Relator, todos com efeitos sancionatórios/ressarcitórios.

De outra sorte, no que concerne à invocada relativização da coisa julgada, destaca-se que os Acórdãos TCU nº 1874/2024, julgamento em 11/09/2024, nº 1166/2024, julgamento em 12/06/2024, foram proferidos após a edição da Resolução TCU nº 367, de 13/03/2024, que alterou a Resolução nº 344/22, dispondo em seu art. 10, o seguinte:

> *Art. 10 A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.*
>
> *Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.*

O TCU, no Acórdão nº 420/2024 - Plenário, traz o histórico da alteração da Resolução nº 344/2022 pela Resolução 367/2024, abordando, em especial, o motivo

pelo qual a aplicação da regra anterior, relativamente ao trânsito em julgado, trouxe problemas de ordem prática, *notadamente porque há significativo volume de decisões do TCU transitadas em julgado, que somam expressiva quantia, mas que ainda não foram objeto de ajuizamento de execução judicial ou cuja execução ainda não foi concluída.* Aborda que unidades da Advocacia-Geral da União (AGU), *informaram a existência de risco elevado de sucumbência na execução dos títulos constituídos sob a égide da tese da imprescritibilidade, dado o potencial prejuízo que a mudança do antigo entendimento tende a gerar ao Erário.*

Assim, o Tribunal de Contas da União, fora poucas decisões isoladas, decidiu normatizar a questão da coisa julgada, para fins de reconhecimento da prescrição, criando parâmetros definidos para a relativização parcial da coisa julgada, estabelecendo o prazo máximo de 5 anos, a partir do Acórdão condenatório.

Não há dispositivo semelhante na Resolução nº 10/23 deste TCMSP, pelo contrário, há sim dispositivo que veda a análise da prescrição no caso concreto.

Ao longo do tempo, em cumprimento às decisões do STF sobre o tema, buscando adequar-se à nova orientação, coube a cada Tribunal de Contas, na prerrogativa de sua independência institucional, com normatização própria, baixar

a regra específica, que resultou, no âmbito deste TCM, na

Resolução nº 10/2023, norma em pleno vigor, recomendando-se a sua aplicação na hipótese em exame.

Importante destacar, também, que a citada decisão da Corte de Contas Federal, no Acórdão 1004/2025 [1] , de 07/05/2025, em sede de Recurso de Revisão interposto por responsável condenado a pagamento de débito ou de multa (apelo com finalidade desconstitutiva), realizou exame prescricional, em atenção ao 9º da Resolução nº 344/2022, o qual estabelece que a **interposição do recurso de revisão dá origem a um novo processo de controle externo** para fins de incidência dos prazos prescricionais, enfatizando, ademais, entendimentos relevantes acerca da prescrição em sede revisional:

> *"[...] Em relação ao exame prescricional, o art. 9º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece que a interposição do recurso de revisão "dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais".*
> .....
> *Por outro lado, se o recurso tiver por fim desconstituir punição ou condenação anteriormente aperfeiçoada e transitada em julgado, a pretensão em causa não é punitiva, assim como a natureza do provimento não será condenatória, mas, sim, desconstitutiva.*

[1] Disponível em: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União . Acesso em 18/09/2025.

> *Logo, não seria adequado aplicar à hipótese o art. 9º da supracitada resolução, visto que ação de caráter desconstitutivo não se submete a prazo prescricional.*
> .....
> *Desse modo, a partir do trânsito em julgado, não mais corre prazo de prescrição na fase condenatória, visto que a pretensão punitiva ou ressarcitória já foi plenamente exercida no processo de controle externo mediante a decisão que deu origem ao correspondente título executivo; diante desse cenário, surge outra pretensão: efetivar o direito reconhecido por esse título na fase executória(*grifei).

A partir do julgado, percebe-se que o TCU distinguiu entre Recursos de Revisão Condenatórios, que estão sujeitos à prescrição, e Constitutivos, que não estão sujeitos a ela. O precedente reforça que, em hipóteses como a presente, não se aplica a regra prescricional.

Cumpre ressaltar, ainda, como precedente desta Corte de Contas, a Decisão proferida no TC 3404/2006, em pedido formulado pelo mesmo Interessado que decidiu, com fundamento no **artigo 16 da Resolução nº 10/2023,** afastar a alegação de prescrição punitiva e, por ausência dos requisitos de admissibilidade, não conheceu da Petição.

Nesse sentido, e por esses fundamentos, não conheço dos pleitos formulados, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade, previstos no artigo 148 e seguintes do RITCMSP, em especial, diante do conteúdo do **artigo 16 da Resolução nº 10/2023**, que veda a análise da incidência de prescrição, em decisões transitadas em julgado, antes da sua edição.

Destaque-se ser recomendável a normatização no tocante à parcial relativização da coisa julgada, com parâmetros legais expressos, com vista a garantir que casos semelhantes recebam o mesmo tratamento, evitando decisões díspares e fortalecendo a estabilidade e a isonomia das decisões do Tribunal.

TCM, 1º de outubro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor.

FR/EL/RB.

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 01/10/2025 14:32:37 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 3.209/2006

2º Julgado – 10 ª Sessão Ordinária Não Presencial
RECURSO. PFM. Decisão que julgou irregular o contrato por ausências de planilha de orçamento, de justificativa de preços e emergência não caracterizada. Serviços de fiscalização automática de trânsito. SMT. 1. A contratação por dispensa de licitação decorreu exclusivamente da falta de planejamento e do retardamento de providências da Administração. Art. 24, IV, Lei 8.666/93. 2. Não demonstração objetiva da vantagem dos preços. 3. Necessidade de orçamento detalhado em planilhas com os custos unitários. Art. 7º, § 2º, II e § 9º, Lei 8.666/93. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.
Relatório e voto englobado TCs 3.206/2006, 3.208/2006 e 3.209/2006

1º Julgado - 2.758ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONTRATO. EMERGÊNCIA. SMT. Serviços de fiscalização automática de trânsito. Ausência de planilha de orçamento e de justificativa de preços. Emergência não caracterizada. Precedentes. IRREGULAR. Votação unânime.
Legislação citada: Arts. 7º, II, §§ 2º e 9º; 24, IV; 26, parágrafo único, III, Lei 8.666/93. Arts. 2º, IV e 12, Dec. Mun. 44.279/03. Art. 2º, § 1º, Instr. 01/02. Res. 05/02. Art. 2º, IV, Dec. Mun. 44.179/03
TCs citados 72.003.898.05-47, 72.004.421.05-70, 72.003.210.06-00, 72.003.317.05-12.
Relatório e voto englobado 72-003.206.06-32, 72-003.208.06-68, 72-003.209.06-20

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003206/2006, TC/003208/2006 e TC/003209/2006, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do

Relator, em conhecer do recurso interposto, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 138 e seguintes do Regimento Interno, bem como no artigo 46 da Lei Orgânica desta Corte.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento, mantendo-se, na íntegra, o teor do V. Acórdão recorrido, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 22 de abril de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Tratam estes autos da análise dos recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela empresa Perkons S.A., em face do v. Acórdão que, por unanimidade, julgou irregular os Contratos da Secretaria Municipal de Transportes de nº 16/06 (analisado no TC 3.206.06-32), nº 23/06 (analisado do TC 3.208/06-68), nº 20/06 (analisado no TC 3.209.06-20), os quais tiveram por objeto a contratação, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema Barreira Eletrônica (Contratos nº 16/06 e 23/06) e equipamento/sistema fixo (Contrato nº 20/06).

Em razão da conexão dos objetos, os processos em epígrafe serão julgados em conjunto.

As falhas que fundamentaram o v. Acórdão recorrido foram as seguintes: 1) não caracterização de situação emergencial, infringindo o disposto no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93; 2) ausência de justificativa de preço, infringindo o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal 8.666/93; 3) ausência de planilha de orçamento, infringindo o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei Federal 8.666/93.

A PFM, nos recursos apresentados, destacou que a contratação emergencial objeto dos autos decorreu de paralização do procedimento licitatório relativo aos serviços em questão, e que a Origem logrou comprovar a razoabilidade do preço pactuado.

Dessa forma, requereu a reforma do v. Acórdão recorrido para que sejam declarados regulares os atos examinados nestes autos, tendo em vista que ainda que constatadas impropriedades de natureza formal, não foram apontadas falhas materiais, que tenham ocasionado dano ou lesão ao erário. Requereu ainda, caso não seja esse o entendido desta Corte, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste, já que os serviços foram efetivamente executados, inexistindo qualquer pendência entre as partes.

A recorrente Perkons S.A., em seus apelos, alegou que as falhas apontadas não decorreram de má-fé, desídia ou ineficiência dos responsáveis, tendo em vista que fatores alheios e imprevisíveis deram causa à situação emergencial, ressaltando o caráter imprescindível e ininterrupto dos serviços de fiscalização eletrônica do trânsito, sendo que sua suspensão poderia comprometer a segurança dos usuários da via, motoristas e pedestres, o que descaracteriza qualquer argumento no sentido de que a atuação da administração tenha sido propositada para criar falsa situação de emergência.

Registrou ainda, no que toca à pesquisa de preços, que a lei licitatória não definiu a forma como tal pesquisa deve ser realizada, inexistindo obrigação de realização de pesquisa de mercado específica, sendo admitida a adoção de outros procedimentos passíveis de justificar o preço a ser contratado.

No que toca à planilha de orçamento, argumentou que no caso de dispensa de licitação defere-se ao administrador a escolha discricionária da contratada que melhor atenda à necessidade da Administração, não se podendo exigir que a escolha recaia a partir de simples comparativos de preços de mercado, do contrário, caso fosse necessário o comparativo prévio dos itens que compõem a "planilha de orçamento" para se averiguar a proposta mais vantajosa, não se estaria falando de dispensa de licitação, mas de licitação propriamente dita.

Requereu, ao final, a reforma do v. Acórdão guerreado, decretando-se a regularidade do Contrato em exame e, caso não seja esse o entendimento desta Corte, requereu o reconhecimento financeiros e patrimoniais do ajuste.

Da análise dos recursos apresentados, a Auditoria entendeu que os argumentos aduzidos não alteram suas conclusões anteriores, pelo que ratificou integralmente a análise dos ajustes, concluindo pela irregularidade das contratações.

Os autos foram então submetidos à consideração da AJCE, que, após análise aprofundada dos argumentos apresentados pelos

recorrentes, opinou pelo conhecimento dos apelos, tendo em vista restarem preenchidos os pressupostos legais e regimentais de admissibilidade e, quanto ao mérito, considerando que as razões sustentadas não foram suficientes para afastar as constatações que ensejaram o não acolhimento da contratação, manifestou-se pelo não provimento dos recursos.

Ao final, a Secretaria Geral, em análise dos recursos interpostos, entendeu, em sede de preliminar, estarem preenchidos os requisitos regimentais e legais de admissibilidade. Quanto ao mérito, acompanhando as manifestações da Auditoria e da AJCE, aduziu que as razões apresentadas pelos recorrentes não apresentam fatos novos capazes de alterar o quanto decidido no v. Acórdão guerreado, razão pela qual se posicionou pela sua manutenção.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento os recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela empresa Perkons S.A. em face do v. Acórdão que, por unanimidade, julgou irregular os Contratos da Secretaria Municipal de Transportes de nº 16/06, nº 20/06 e nº 23/06, que tiveram por objeto a contratação, por meio de dispensa de licitação, de serviços de fiscalização automática de trânsito, com fundamento no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93.

Em razão da conexão dos objetos, os processos em epígrafe serão julgados em conjunto.

Preliminarmente, conheço dos apelos interpostos, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade contidos no art. 138 e seguintes do Regimento Interno, bem como no art. 46 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Quanto ao mérito, as falhas que ensejaram o julgamento pela irregularidade dos ajustes decorreram das seguintes constatações: (i) não caracterização de situação emergencial; (ii) ausência de justificativa de preços e (iii) ausência de planilha de orçamento.

No que toca à situação emergencial autorizadora da contratação direta por meio de dispensa de licitação, sua caracterização demanda a demonstração de que a realização do processo normal de licitação pode ocasionar prejuízo ao interesse público.

Entretanto, deve ser conferida interpretação restritiva às hipóteses caracterizadoras da situação emergencial, tendo em conta que uma interpretação ampliativa do conteúdo do inc. IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 poderia subverter a regra geral de realização de licitação para as contratações pública, já que o argumento da urgência sempre poderia ser utilizado.

Sobre esse ponto, oportuno destacar trecho da manifestação da AJCE de fls. 292/300, segundo a qual:

"(...) a situação emergencial ensejadora da dispensa é aquela que resulta do imprevisível, e não da inércia administrativa, de modo que não se pode alegar a emergência para uma situação perfeitamente previsível, como ocorreu no presente caso, uma vez que a causa para a sua configuração foi proporcionada pela própria Origem que, ***ciente de que o contrato anterior atingiria seu termo final em 23.06.2005, apenas autuou processo administrativo referente à nova licitação em 13.06.2005****."* (grifei)

Ao deixar para realizar as providências atinentes ao início do procedimento licitatório somente às vésperas do término do contrato anterior, ficou caracterizado que a contratação por dispensa de licitação se deu em decorrência exclusivamente da falta de planejamento e do retardamento de providências por parte da Administração, o que implica ofensa ao sentido da norma delineada no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido, cabe destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União de que *"(...) a simples ausência de planejamento, ou o planejamento inadequado das ações a serem executadas, não permite ao administrador invocar, posteriormente e sob a alegação de situação emergencial, a dispensa de licitação"*. (Acórdão TCU nº 287/2000 no TC nº 524.053/1991-0 - Plenário)

Ademais, verifico que as justificativas apresentadas em sede de recurso já foram exaustivamente analisadas pelos órgãos de apoio desta Corte, que concluíram, à unanimidade, que a urgência na contratação realizada decorreu, unicamente, da falta de planejamento e do retardamento das providências necessárias por parte da Origem, restando descaracterizada, assim, a previsão contida na lei licitatória.

No que toca à ausência de justificativa de preços, a Auditoria desta Corte concluiu que a Origem não demonstrou de maneira objetiva, por meio de documentos e demonstrativos, a vantagem dos preços contratados.

Nos casos de contratação direta, ainda que o administrador conte com maior margem de discricionariedade para escolha do contratante, é necessária a apresentação de justificativa de preços, conforme previsão expressa do art. 26, par. único, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Tal previsão tem por finalidade que se demonstre a compatibilidade do preço contratado com aquele praticado no mercado, a fim de se evitar superfaturamentos ou abusos na contratação direta.

Nesse sentido, é precisa a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

> *"É imperioso ressaltar que mesmo para contratação por emergência ou calamidade pública é necessário justificar o preço, à vista do art.26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e observar os princípios basilares, impostos pela Lei de Licitações, mantendo-se coerência em relação à situação e ao contrato firmado."* (Coleção de Direito Público, Volume 6, Contratação Direta sem Licitação, 9ª edição, pg. 320)

Em relação à ausência de planilha de orçamento, não merece guarida as alegações dos recorrentes no sentido de que, em tratando de dispensa de licitação, "*não se pode exigir que a seleção recaia a partir de simples comparativo de preços de mercado, mediante utilização de orçamento detalhado em planilhas".*

Em que pese a existência de procedimento específico para as contratações diretas, o art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

> **"(...)**
> *§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*
> *II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;*
> *§ 9º* ***O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação."*** *(grifei)*

Assim, os argumentos aduzidos pelos recorrentes carecem de fundamentação, não havendo como ser afastada a ausência de apresentação de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários de obras e serviços, previamente à realização do devido procedimento licitatório ou nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2505/2006 e em diversos outros precedentes. [1]

Pelo exposto, **CONHEÇO** dos recursos interpostos e, quanto ao mérito, **NEGO-LHES PROVIMENTO**, mantendo-se na íntegra o teor do v. Acórdão recorrido pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

---

[1] Confira-se nesse sentido os seguintes julgados do TCU: Acórdão nº 601/2003 no TC-014.136/1999-6. – Plenário e Acórdão nº 1943/2006 no TC-020.369/2005-9..

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com os TCs 72.003.206.06-32, 72.003.208.06-68, e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular o Contrato 20/06-SMT, tendo em vista a:

1) não caracterização da situação emergencial, infringindo o disposto no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93;
2) ausência de justificativa de preço, infringindo o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal 8.666/93; e
3) ausência de planilha de orçamento, infringindo o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei Federal 8.666/93.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte a análise da execução do contrato examinado.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de agosto de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos dos TCs 3.206.06-32 e 3.208.06-68 da análise dos Contratos 16 e 23 de 2006, celebrados entre Secretaria Municipal de

Transportes com a empresa Perkons S.A., mediante dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, tendo ambos, por objeto, a contratação de prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/Sistema Barreira Eletrônica.

O Contrato nº 16/06, analisado no TC 3.206.06-32, foi ajustado com prazo de 60 (sessenta) dias, referente ao período de 4 de maio de 2006 a 3 de julho de 2006, estipulando-se o valor de R$ 1.784.880,00 (um milhão, setecentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e oitenta reais) (TC 3.206.06-32 – fls. 71/82).

O Contrato nº 23/06, analisado no TC 3.208/06-68, foi avençado com prazo de vigência de 180 (cento e oitenta) dias, abrangendo o período de 4 de julho de 2006 a 31 de dezembro de 2006, no valor de R$ 3.748.248,00 (três milhões, setecentos e quarenta e oito mil duzentos e quarenta e oito reais) (TC 3.208.06-68 – fls. 75/87).

O Contrato nº 20/06, objeto do TC 3.209.06-20, ora julgado de forma conjunta, foi firmado, também com dispensa de licitação por emergência, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93 entre a Secretaria Municipal de Transportes e Engebrás S/A – Indústria Comércio Tecnologia de Informática, objetivando a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/Sistema Fixo, no periodo de 16 de junho de 2006 a 15 de julho de 2006 (30 dias), no valor de R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

As contratações diretas deram-se em caráter emergencial, sob a justificativa de:

"*a) não haver tempo hábil para a conclusão da Concorrência nº 002/05, considerando, ainda, na celebração do Contrato nº 23/06, o fato de o certame ter sido suspenso por decisão deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, na data da abertura dos envelopes das empresas participantes, designada para o dia 26/06/2006; e*

b) diante da imprescindível continuidade dos serviços, de caráter essencial, pois o controle e fiscalização de trânsito têm relação direta com a segurança dos cidadãos, cabendo ao Poder Público assegurar-lhes, em sua plenitude, seu direito ao trânsito seguro".(TC 3.206.06-32 – fls. 59/62; TC 3.208.06-68 – fls. 67/69)

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela irregularidade dos contratos, pelos seguintes motivos:

"*1.) Falta de justificativa de preços, infringindo o paragrafo único do inciso III, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93, combinado com o artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/2003;*

2.) Ausência da planilha de orçamento, infringindo o inciso II, do parágrafo 2º, do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93;

3.) Remessa extemporânea de informações via SERI, contrariando o parágrafo 1º do artigo 2º, das Instruções nº 01/02, aprovadas pela Resolução nº 05/02;

4.) Inexistência de caracterização da emergência da contratação, infringindo o inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93" (TC 3.206.06-32 - fls. 105/113;TC 3.208.06-68 - fls. 103/113)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou relevável a irregularidade em razão da remessa extemporânea dos documentos a este Tribunal, por meio do sistema SERI, por entender não configurar fato capaz de macular a contratação.

Com relação à fundamentação da contratação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei de Licitações, entendeu que a Origem agiu com desídia na abertura de procedimento licitatório, uma vez que "*deixou as providências referentes à autuação do processo administrativo referente à nova licitação para o mesmo mês em que ocorreria o término do aludido contrato anterior*".

Ressaltou que não se discute a importância dos serviços a serem prestados por meio do contrato em análise. Contudo, salientou que o ordenamento jurídico não considera legítimo o comportamento do administrador que deu causa à citada situação emergencial, podendo ser evitada a contratação direta e providenciado o correspondente procedimento licitatório, motivo que justificava a apuração de responsabilidades.

No que tange à ausência de pesquisa de preços, bem como à falta de planilha de orçamento acompanhou o entendimento da Coordenadoria V no sentido de sua irregularidade.

O parecer da Assessoria Jurídica em todos os processos foi nos seguintes termos:

"*Com relação à ausência de remessa de informações a este E. Tribunal de Contas entendo, s.m.j., tratar-se de irregularidade alheira à relação jurídica estabelecida entre a Administração e a empresa Perkons S/A,(Engebrás) razão pela qual não configura fato capaz de macular o contrato ora em análise, independentemente da possibilidade de apuração de responsabilidades pela violação às Instruções nº 01/02, aprovadas pela Resolução nº 05/02.*

No que se refere à fundamentação da contratação com base no artigo 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93, há que se atentar para o fato de que a Origem, ciente de que o contrato anterior atingiria seu termo final em

23.06.05, apenas autuou processo administrativo referente à nova licitação em 13.06.05. Desta forma, percebe-se que as providências atinentes ao início do procedimento licitatório foram adotadas tardiamente.

Parece não restar dúvidas, portanto, que houve desídia da Origem no que tange ao início de um novo procedimento licitatório, fato que culminou no surgimento de uma situação emergencial. Diante do relatado nos autos entendemos, s.m.j., que devem ser apuradas as responsabilidades pela causa da situação emergencial que suscitou o enquadramento da contratação no artigo 24, IV da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido, vale destacar a seguinte decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal:

"(...) no caso de dispensa de licitação, visando a realização de serviços continuados, com o objetivo de evitar solução de continuidade dos serviços enquanto se ultima o correspondente certame licitatório, é necessário que além das formalidades do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos legais; que o atraso porventura ocorrido na licitação não seja resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis; que a situação exija da administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; que a contratação direta pretendida seja o meio adequado e efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; que o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; que a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; e que a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata' (processo nº 1810/99).

Ressalte-se que não se está discutindo a importância dos serviços a serem prestados por meio do contrato em análise. Contudo, o ordenamento jurídico não considera legítimo o comportamento do administrador que deu causa à aludida situação emergencial, podendo ter evitado a contratação direta e providenciado o correspondente procedimento licitatório, motivo que justifica a apuração de responsabilidades.

No que tange à ausência de pesquisa de preços, bem como à falta de planilha de orçamento, considerando-se que o caso em tela trata de contratação efetuada com base no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, entendo, s.m.j., não haver razões capazes de justificar a ausência de providências da Origem a respeito, ainda que posteriormente à efetivação do contrato, porquanto inexiste, neste caso, desconhecimento quanto à técnica e aos instrumentos a serem utilizados pela contratada para a prestação do serviço.

Pelo exposto, atendo-nos à área de competência desta Assessoria Jurídica, opinamos pela irregularidade do Contrato nº 23/06 firmado entre a Secretaria Municipal de Transportes e a Perkons S/A" (folhas 144/147).

Oficiada, a Secretaria Municipal de Transportes apresentou seus esclarecimentos, alegando, acerca da justificativa de preços, que: "*foram encaminhadas correspondências às empresas do ramo que participaram da audiência pública promovida para início da concorrência nº 001/05 com objetivo de consultar os preços praticados no mercado; que "diante da diversidade de preços oferecidos pelas empresas consultadas constatou-se a necessidade de solicitar maiores esclarecimentos acerca das suas propostas e, assim, no prazo de 30 dias seria possível aos técnicos da CET concluir a sua análise*".

Arguiu, que "*diante da impossibilidade de solução de continuidade dos serviços aqui tratados e considerando que a empresa que prestava os serviços objeto do contrato que se estava por se expirar o vinha prestando regularmente e a contento, foi procedida a nova contratação daquela empresa, pelo prazo curtíssimo de 30 (trinta) dias, nas mesmas condições do contrato anterior, para evitar solução de continuidade de serviços essenciais aos munícipes*".

Finalizando, sustentou que "*os preços que então estavam sendo praticados foram considerados vantajosos à Administração, em comparação com a pesquisa de preço realizada para a elaboração do orçamento para a licitação correspondente e, ainda, em relação com os que vigoravam na contratação anterior, com a intermediação da Companhia de Engenharia de Tráfego, com a mesma empresa*".

Na tocante à apontada ausência de planilha de orçamento, a Secretaria Municipal de Transportes arguiu que tal exigência legal não se aplicava a contratações emergenciais.

Quanto à descaracterização da emergência da contratação, asseverou que naquela "gestão iniciada em janeiro de 2005 verificou-se que para a prestação dos serviços de fiscalização automática de trânsito a Prefeitura contratava a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, que por sua vez, contratava terceiros para a prestação desses serviços cujo pagamento tinha por base o preço unitário relativo a cada multa detectada/lavrada e efetivamente recebida".

Afirmou que este Tribunal de Contas, em diversos relatórios, manifestou "*sua discordância com aquela forma de pagamento, por considerar que o condicionamento da remuneração dos serviços prestados ao recebimento, por parte da Prefeitura, dos valores correspondentes às multas lavradas e efetivamente pagas pelos infratores – o que ocorria meses após a realização dos serviços de detecção da infração respectiva -, ensejava custos financeiros que, certamente, estavam inclusos nos preços contratados*".

Alegou que foi realizada audiência pública em 27 de julho de 2005 e "Após isso, com a análise de sugestões apresentadas pelos interessados que acorreram à citada audiência e as dificuldades encontradas para a elaboração do orçamento estimativo da Prefeitura, que requereu metodologia de cálculo complexa em razão da variabilidade dos preços apresentados pelas empresas consultadas na pesquisa de mercado, somente em 27 de setembro de 2005, o edital que regeria a concorrência em apreço pode ser publicado, com data de realização da sessão de abertura designada para 02 de dezembro do mesmo ano. Após o procedimento licitatório foi suspenso por esta E. Corte, em duas oportunidades, e em razão disso o edital foi completamente refeito, para dar atendimento às suas recomendações, tendo sido, finalmente, autorizado o prosseguimento da concorrência em 16 de maio de 2007 e realizada, no dia 25 de setembro último, sessão de abertura da documentação de habilitação apresentada por 10 (dez) licitantes (...)".

Finalmente, aventou que "(...) durante o período em que se realiza a licitação, que sofreu diversas suspensões e alterações por determinação desse E. Tribunal, esta Secretaria não poderia aguardar a conclusão do procedimento licitatório para a contratação de serviços essenciais que não podem sofrer solução de continuidade". E que, "à época, não tinha outra via para prosseguir prestando serviço essencial, eliminando o risco potencial de sua descontinuidade".

Após a apreciação das justificativas trazidas pela Origem, a Coordenadoria V reiterou sua conclusão inicial pela irregularidade das contratações.

Ressaltou que a Origem não demonstrou de maneira objetiva, com documentos e demonstrativos, a vantagem dos preços contratados, concluindo que a planilha de orçamento é essencial para confrontar os preços ofertados.

Sobre a alegada desnecessidade de planilha de orçamento nas contratações diretas, salientou tratar-se de exigência legal para todas as contratações, inclusive aquelas realizadas com dispensa de licitação, citando, para embasar tal afirmação, o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

Acerca das explicações colacionadas para a fundamentação da contratação direta, a Auditoria frisou não estar justificada, uma vez que "o término do contrato anterior (licitado), deu-se no mesmo mês que a autuação do processo administrativo para tratar da licitação seguinte (Concorrência nº 001/05 – SMT)".

Informou, também, que por ocasião da análise do primeiro Contrato de emergência que antecedeu o presente, o entendimento foi de que "houve ultimação tardia do início do procedimento licitatório, descaracterizando

a situação de emergência, prevista no art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações".

Atentou, outrossim, para o lapso de tempo decorrente entre a situação ensejadora da emergência e essa terceira contratação (folhas 165/167).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou sua manifestação precedente pela irregularidade da Contratação emergencial, entendendo que os argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Transportes não foram capazes de ilidir as irregularidades apontadas, nos seguintes dizeres:

"*Conforme manifestação precedente desta Especializada, as providências referentes ao início da nova licitação foram adotadas tardiamente, vez que tais medidas apenas foram tomadas no mesmo mês do término do contrato anterior. Desta feita, restou configurada a desídia da Origem quanto ao início de uma nova licitação, dando ensejo ao surgimento de uma situação emergencial. E, os argumentos apresentados pela SMT não alteraram o posicionamento de que a autuação do processo administrativo para abertura de novo certame licitatório foi tardia, havendo demora nas providências que objetivaram o lançamento do novo edital.*

Outrossim, não havia no presente a justificativa do preço avençado, segundo disposto no § único, inciso III do artigo 26 da Lei Federal n°. 8.666/93, tornando irregular a contratação em comento. Também, constatou-se a falta de planilha de orçamento, em descumprimento ao inciso II, § 2° do artigo 7° da Lei Federal n°. 8.666/93. Considerando a defesa colacionada aos autos, pode-se verificar que a Origem não apresentou documentos capazes de demonstrar a vantagem dos preços ajustados.

Ainda, no que tange ao atraso na remessa das informações via SERI, consoante esclarecimentos apresentados pela Origem, tal fato ocorreu devido o acúmulo de serviços daquela Secretaria. Desta maneira, submetemos ao crivo do Nobre Conselheiro Relator a repreensão por parte desta E. Corte de Contas, segundo disposto no artigo 6° das Instruções n°. 01/02.

Como se pode notar, as justificativas trazidas pela Origem não tiveram o condão de sanar os apontamentos realizados, ensejando a irregularidade da contratação.

Diante do exposto, permitimo-nos acompanhar as conclusões exaradas pela douta Assessora preopinante, no sentido da irregularidade do Contrato n°. 20/06 – SMT, pelos motivos acima aduzidos" (folhas 170/175).

Intimado, o Ordenador de Despesa e Signatário do

Contrato apresentou defesa às folhas 177/211.

Em novos pronunciamentos, a Coordenadoria V e a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificaram suas conclusões no sentido da irregularidade do Contrato, entendendo que nem a Secretaria Municipal de Transportes nem o Ordenador da Despesa trouxeram argumentos aptos a ilidir as impropriedades (folhas 215/217 e 220/232).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, valendo-se dos argumentos colacionados pela Origem e pelo Responsável, salientou que a contratação foi autorizada em cumprimento ao dever público e ao comprometimento com a prestação dos serviços de trânsito, essenciais e contínuos. Destacou que as causas motivadoras do ajuste são várias e não podem ser esquecidas, até porque o procedimento licitatório respectivo encontrava-se suspenso por determinação deste Tribunal de Contas.

Dessa forma, destacou que a Secretaria Municipal de Transportes, diante da suspensão do certame, bem como diante da iminência do término do contrato vigente, enviou correspondências às empresas do ramo que participaram da audiência pública promovida para início daquele procedimento licitatório, objetivando consultar os preços praticados no mercado e contratar o menor preço oferecido para a execução dos serviços, enquanto se aguardava decisão desta Corte.

Contudo, para viabilizar a nova contratação, os técnicos da CET teriam informado da necessidade de realização de testes de campo com os equipamentos ofertados, o que apenas seria possível concluir no prazo de 30 dias. Diante disso e da constatação de que a empresa então Contratada vinha executando a contento os serviços, foi precedida essa contratação pelo prazo de 30 dias, visando impedir a interrupção na prestação dos serviços.

De outro lado, ressaltou que a Origem comprovou que os preços avençados eram considerados vantajosos para a Administração, em comparação com a pesquisa de preços realizada para a elaboração do orçamento para a licitação correspondente e, ainda, em relação aos preços que vigoravam na contratação anterior, realizada por intermédio da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET com a mesma empresa, para os mesmos serviços.

Por fim, arrematou alegando que os serviços foram prestados a contento, sem que se tivesse notícia de prejuízos causados ao erário, motivo pelo qual opinou pela regularidade da contratação ou subsidiariamente a aceitação dos seus efeitos financeiros (folhas 234/241).

A Secretaria Geral, por seu turno, acompanhou o entendimento esposado pelos Órgãos Técnicos e propugnou pela irregularidade da Contratação, especialmente, ante a ausência de situação emergencial caracterizadora da hipótese para dispensa de licitação, nos seguintes termos:

"*A primeira questão que merece apreciação diz respeito a examinar a ocorrência ou não da dispensa de licitação fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.*

No que concerne a este tema, temos que prescreve o inciso citado:

> '*Art. 24. É dispensável a licitação:*
> *IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos*'.

O que se extrai do artigo em comento é que, para autorizar a dispensa de licitação, mister a configuração da emergência e que a contratação deve ser concluída em 180 dias vedada a prorrogação dos contratos.

Sobre o tema, ensina ANTONIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, citado por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

> '*(...) um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas*'.

Isto quer dizer que se configura a situação emergencial se o tempo que seria gasto para a realização do certame fosse tal que pudesse vir a prejudicar o interesse público. Em outras palavras, não havendo outra solução viável, dispensa-se a licitação pelo motivo de ser urgente a prestação do serviço.

Sob o meu ponto de vista, os argumentos apresentados não demonstram a situação emergencial ou calamitosa que ensejaria a contratação com dispensa de licitação, ou ausência de tempo suficiente para a programação da mesma.

Na realidade fica evidenciada a falta de planejamento e organização internos da Origem que dispunha de tempo hábil e conhecimento prévio das necessidades que subsidiariam a licitação que restou dispensada.

Sob o meu ponto de vista, em que pese a importância dos serviços, a situação e forma como se deu a referida contratação não permitem a conclusão pelo acolhimento da contratação emergencial, conclusão esta com a qual concordam os demais órgãos preopinantes.

Ademais, ausente a planilha de orçamento, desobedecendo ao que dispõe a Lei Federal 8.666/93 em seu artigo 7º, parágrafo 9º.

Também, ainda que fosse o caso da hipótese fática permitir a dispensa da licitação nos termos do artigo 24, IV da Lei 8.666/93, os argumentos não justificariam a ausência de pesquisa de mercado a fim de se constatar, efetivamente, se tal contratação foi vantajosa.

Mesmo nos casos de dispensa de licitação, o contrato deverá ser estabelecido buscando condições econômicas vantajosas para a Administração Pública, equivalentes a qualquer outra contração, seja decorrente de licitação, seja firmada entre particulares. É o que se depreende da leitura do artigo 26, III da Lei de Licitações.

Neste sentido, transcrevo trecho de acórdão do TCU, prolatado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler:

> *(...) Tais ocorrências, a meu ver, não só violam a literalidade da norma inserta no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade de constar dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação a prévia justificativa do preço, mas o dever de o gestor demonstrar a boa e regular utilização dos recursos públicos.*

Se no âmbito privado, previamente à celebração de um contrato, compete ao administrador de uma empresa cercar-se de todas as cautelas necessárias, de forma a verificar, no mínimo, a adequação dos preços ofertados, bem como a possibilidade de negociação, caso considere necessário, maior zelo e diligência caberá ao administrador público em situação equivalente...
(Acórdão 787/2009 – Plenário)

Acerca da remessa de informações ao sistema SERI, descumprindo as Instruções 01/02, aprovadas pela Resolução 05/02 desta E. Corte de Contas, entendo que no caso em tela, tal impropriedade é passível de relevação, por seu caráter formal e pela ausência de prejuízos e de má-fé de seus operadores e responsáveis. Ademais, tal falha é atinente apenas ao exercício do controle

externo, sem o condão de afetar a validade do ajuste.

Assim, conforme acima exposto, entendo que o Contrato não merece ser acolhido, notadamente porque não restou caracterizada a situação emergencial que autorizasse a dispensa de licitação".

Já nos processos que analisam os Contratos 16 e 23 de 2006, o parecer da Secretaria Geral salientou o seguinte:

"*Preliminarmente, importante consignar que o Contrato em exame é decorrente da Concorrência nº 002/05, objeto de análise do TC nº 72.004.120/05-73, cujo edital, foi considerado irregular, tanto pela Equipe Técnica desta E. Corte de Contas, como por esta mesma Secretaria Geral, além do fato de se encontrar suspenso, motivo este que ensejou a realização da primeira contratação emergencial para a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com Equipamento/Sistema Barreira Eletrônica.*

Todavia, restou consignado pela Equipe Técnica desta E. Corte de Contas, nos autos do TC nº 72.003.898/05-47, cujo objeto é a análise da primeira contratação emergencial Contrato nº 10/05:

'*Considerando-se a essencialidade e continuidade dos serviços, o término do contrato anterior em 23.06.05 e autuação do processo administrativo para tratar da futura licitação, em 13.06.05, entendemos, s.m.j., a despeito das alegações acima aduzidas, que o fato em apreço era previsível, de conhecimento do administrador, não se configurando, portanto, na hipótese de dispensa constante no respectivo dispositivo legal e as providências para a abertura do novo procedimento licitatório foram tomadas tardiamente, tanto com relação à autuação do processo administrativo como dos estudos para alteração do modelo de contratação*'.

Desta feita, é indiscutível que a emergência que justificou as contratações emergenciais foi ocasionada, na verdade, pela falta de providências tempestivas da Origem com relação ao certame.

Portanto, descaracterizada a situação emergencial prevista no inciso IV, do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê as hipóteses da contratação direta.

No mérito, cumpre asseverar que em defesa, a Origem afirmou que aceitou o preço proposto pela empresa, que na época já prestava satisfatoriamente os mesmos serviços e que tal preço se mostrou vantajoso para a Administração. Todavia, ressalte-se, que já por ocasião da análise da primeira contratação emergencial - Contrato 10/05-SMT, nos autos do TC nº 72.003.898/05-47, este foi considerado irregular face a falta de justificativa de preços, assim como, que da análise da Concorrência nº 01/05 (licitação anterior) nos autos do TC nº 72.004.421/05-70, o orçamento estimativo foi considerado inadequado.

Também não se pode acolher a justificativa de que houve significativa redução dos preços em relação às contratações anteriores, tendo em vista o fato das bases de comparação serem diferentes em relação ao período contratado, ao tipo de fiscalização realizada, assim, como as condições tributárias. Ademais, conforme consignado pela Equipe Técnica, não restou demonstrado pela Origem a vantagem dos preços contratados.

Assim, entendo que na presente contratação restou inequívoco que a Origem vem, reincidentemente, se furtando ao cumprimento do determinado no inciso III, do parágrafo único, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, a justificativa de preço, que visa demonstrar que a contratação direta não é desvantajosa ao interesse público.

Neste sentido, cumpre ressaltar que são objetivos da Licitação (art. 3º, LF nº 8.666/93):

'*Art. 3° - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a* ***selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração*** *e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos'.*

De certo a vantagem a que se refere o disposto no artigo supracitado, se relaciona com a questão econômica.

A Lei Federal nº 8.666/93, impõe à Administração o dever de avaliar os preços a serem praticados com os vigentes no mercado.

Nos casos de dispensa de licitação previstos no artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93, a Administração deve observar as formalidades previstas no artigo 26, do mesmo preceito legal.

Com isso, a Lei visa assegurar o respeito ao princípio da moralidade administrativa nas contratações diretas, evitando contratações de preços excessivos ou superfaturados, capazes de comprometer a contratação.

Pondera Carlos Ari Sundfeld:

'*É interessante perceber que a ideia de* ***compatibilidade da oferta com os preços de mercado*** *foi adotada pelo legislador como essencial não só à licitação, mas a* ***quaisquer contratações*** *envolvendo a Administração, mesmo quando feitas sem ela*'.

Ora, a justificativa do preço deveria ter sido apresentada no momento da justificativa da contratação direta, por força do princípio da

motivação e do prescrito pelo artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.

Desta forma, entendo que a conduta da Origem não foi a mais acertada frente à lei, restando inequívoca a irregularidade da contratação, face a ausência de justificativa dos preços contratados.

Cumpre ressaltar a temeridade da conduta da Origem, que pode causar prejuízo ao erário, por não ter conhecimento do preço de mercado, para a mesma natureza de atividade.

O mesmo é o meu posicionamento, no que diz respeito à ausência de planilha de orçamento, infringindo o inciso II, do parágrafo segundo, do artigo 7º, da Lei Federal nº 8.666/93. Pois, contraria a afirmação da Origem, de que nas hipóteses de contratação direta não se aplica o referido dispositivo legal, entendo que a Origem deveria ter observado o disposto no parágrafo 9º, deste mesmo artigo, o qual determina:

'*§ 9º - O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação*'.

Ademais, também não se pode acolher o argumento trazido em defesa, no sentido de que atendeu ao disposto no inciso IV, do artigo 2º, do Decreto Municipal nº 44.179/03, vez que este se refere aos procedimentos normais de licitação e não para os casos de contratação direta, como ocorreu no caso em tela.

Quanto à remessa extemporânea no Sistema SERI, descumprindo as Instruções 01/02, aprovadas pela Resolução 05/02 desta E. Corte de Contas, entendo que no caso em tela, tal impropriedade é passível de relevação, por seu caráter formal e pela ausência de prejuízos e de má-fé de seus operadores e responsáveis.

Por todo o exposto, opino pela irregularidade da contratação em exame, face a não caracterização da situação emergencial, infringindo o disposto no inciso IV, do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93, ausência de justificativa de preço, infringindo o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 e, ausência planilha de orçamento, infringindo o inciso II, do parágrafo segundo, do artigo 7º, da Lei Federal nº 8.666/93" (folhas 243/246)

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Conforme se verifica da instrução, mesmo após a

apreciação das justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Transportes, a conclusão da Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve-se pela irregularidade dos Contratos, em razão do seguinte:

"*1.) Falta de justificativa de preços, infringindo o paragrafo único do inciso III, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93, combinado com o artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/2003;*

2.) Ausência da planilha de orçamento, infringindo o inciso II, do parágrafo 2º, do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93;e

3.) Inexistência de caracterização da emergência da contratação, infringindo o inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93".

A Assessoria Jurídica concluiu igualmente pela irregularidade dos contratos, nos seguintes termos:

"*Acompanho o que restou concluído pela Assessora preopinante, pois, de igual modo, entendo no sentido da irregularidade dos Contratos, especialmente, por não estar caracterizada a emergência, faltar a justificativa de preços e a planilha de orçamento*".

A Secretaria Geral, por seu turno, acrescentou:

"*Por todo o exposto, opino pela irregularidade das contratações em exame, face a não caracterização da situação emergencial, infringindo o disposto no inciso IV, do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93, ausência de justificativa de preço, infringindo o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 e, ausência de planilha de orçamento, infringindo o inciso II, do parágrafo segundo, do artigo 7º, da Lei Federal nº 8.666/93*".

Diante de todo o exposto, com amparo nos posicionamentos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, julgo irregulares os Contratos nº 16, 20 e 23 de 2006**.**

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.