



BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA

Número 44, junho de 2020

Seja bem-vindo (a) ao **Boletim de Jurisprudências**, material elaborado pela Diretoria Central de Normatização e Otimização (DCNO) da Superintendência Central de Convênios e Parcerias. Com periodicidade mensal, o material destaca as principais decisões dos Tribunais de Contas e Tribunais Superiores relacionadas à Convênios, Parcerias e os processos que venham a compor suas etapas. O conteúdo aqui elencado constitui-se do entendimento conciso das decisões selecionadas, sendo fundamental a leitura do inteiro teor da deliberação para aprofundamento da situação.

Sumário

CELEBRAÇÃO	1
EXECUÇÃO	2
PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	3
REFERÊNCIAS.....	10

CELEBRAÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Convênio. Organização social. Seleção. Funasa. Saneamento. Entidade filantrópica. Entidade sem fins lucrativos. Consulta.

É possível a seleção de entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, mediante chamamento público, para atuar de forma complementar às ações de saneamento sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, nos termos da legislação aplicável, a depender do instrumento eleito – a exemplo de contrato de gestão (Lei 9.637/1998), termo de parceria (Lei 9.790/1990), termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação (Lei 13.019/2014) –, desde que não envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, a delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado, nem estejam presentes as características da personalidade e da subordinação na relação entre o pessoal da entidade privada e a entidade pública. É obrigatório que os serviços a serem executados estejam mencionados no rol de atribuições constante dos estatutos sociais da entidade selecionada, os quais deverão estar registrados



em cartório, contendo as referidas atribuições, há pelo menos três anos, nos termos do art. 33, inciso V, alínea a, da Lei 13.019/2014, com redação dada pela Lei 13.204/2015. [Acórdão 1184/2020 Plenário \(Consulta, Relator Ministro Augusto Nardes\)](#)

Convênio. Conselho de fiscalização profissional. Formalização. Requisito. Regulamento.

Não há impedimento para a celebração de convênios pelos conselhos de fiscalização profissional, desde que amparados e disciplinados em normativos próprios, os quais devem obedecer aos princípios que regem a Administração Pública, utilizando os parâmetros definidos pelo Decreto 6.170/2007 e respectiva regulamentação. [Acórdão 990/2020 Plenário \(Auditoria, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira\)](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



A captação de recursos municipais pelas cooperativas de crédito aplica-se à administração direta municipal, incluída a Câmara Municipal, e às suas entidades da administração indireta, bem como às empresas por elas controladas. ([Consulta n. 1077108, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 20.05.2020](#)). [Vídeo da sessão de julgamento: TVTCE 19m36s](#))

Denúncia. Licitação. Pregão presencial. Registro de preços. Sanção administrativa. Suspensão temporária. Abrangência. Juízo de adequabilidade normativa. Procedência. Recomendação.

1. A penalidade de suspensão temporária, a qual atinge o direito de participar de licitação e de firmar contrato com a Administração, pelo prazo de até 2 (dois) anos, restringe-se aos processos licitatórios promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa (art. 6º, XII, c/c art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993).

2. As normas punitivas devem ser interpretadas restritivamente, de forma a não criar gravames desproporcionais e alheios aos estritos termos previstos em lei.

3. As dificuldades reais enfrentadas pelos responsáveis e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente devem ser consideradas na interpretação de normas sobre gestão pública (art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942). ([Denúncia n. 951413, rel. Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, publicação em 15 de maio de 2020](#)).

EXECUÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Responsabilidade. Convênio. Desvio de objeto. Plano de trabalho. Alteração. Dano ao erário.



A alteração do plano de trabalho sem a anuência do órgão repassador, mas que resulte na aplicação dos recursos na finalidade pactuada e na consecução dos objetivos do convênio, configura desvio de objeto, insuficiente, por si só, para caracterizar a ocorrência de dano ao erário. [Acórdão 4066/2020 Segunda Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministra Ana Arraes\)](#)

PRESTAÇÃO DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Direito Processual. Tomada de contas especial. Julgamento. Dano ao erário. Inexistência. Desconversão. Multa.

A impossibilidade de se constatar a ocorrência de dano ao erário e a subsistência de irregularidades passíveis de multa conduzem à desconversão dos autos de tomada de contas especial, de modo a retorná-los à sua natureza processual original e de se aplicar a sanção, sem a necessidade de realizar julgamento de contas. [Acórdão 1176/2020 Plenário \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministra Ana Arraes\)](#)

Responsabilidade. Débito. Juros de mora. Termo inicial. Irregularidade.

A correção monetária e a incidência de juros de mora não constituem sanções, mas sim mecanismos de recomposição de valores originais, consistindo em verdadeira reparação de prejuízos que a lei presume ocorridos pela mora no pagamento da quantia devida (art. 19 da Lei 8.443/1992). Tais consectários devem, portanto, ser calculados desde a ocorrência do fato gerador, não cabendo forma alternativa de cálculo. [Acórdão 1182/2020 Plenário \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#)

Responsabilidade. Convênio. Conveniente. Execução parcial. Destinação. Objeto do convênio.

Diante da não conclusão do objeto por culpa exclusiva do órgão concedente, não cabe a este questionar o destino dado ao bem parcialmente executado pela entidade conveniente nem exigir a devolução dos recursos corretamente aplicados durante a vigência da avença. [Acórdão 5241/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#)

Responsabilidade. SUS. Débito. Fundo Municipal de Saúde. Ressarcimento. Dispensa. Desvio de objeto.

No caso de desvio de objeto no uso de recursos do SUS transferidos fundo a fundo, se a irregularidade tiver ocorrido durante a vigência de plano de saúde plurianual já encerrado, o TCU pode dispensar a devolução dos valores pelo ente federado ao respectivo fundo de



saúde, em razão de a exigência ter o potencial de afetar o cumprimento das metas previstas no plano local vigente (art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb); cabendo, contudo, a imposição de multa ao gestor responsável e o julgamento pela irregularidade de suas contas, uma vez que a prática de desvio de objeto com recursos da saúde constitui violação à estratégia da política pública da área definida nas leis orçamentárias. [Acórdão 1045/2020 Plenário \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#)

Responsabilidade. Multa. Falecimento de responsável. Revisão de ofício. Trânsito em julgado. Espólio. Herdeiro. Débito.

O TCU pode rever de ofício acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão. O espólio ou os sucessores, caso tenha havido a partilha, passam a responder pelo ressarcimento do dano ao erário, até o limite do patrimônio transferido. [Acórdão 4991/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#)

Convênio. Execução financeira. Nexo de causalidade. Cheque. Terceiro. Prova (Direito).

O pagamento de despesa de convênio realizado por meio de cheque a terceiro, sem vínculo formal com a empresa contratada, não constitui, por si só, fator impeditivo ao reconhecimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas executadas, desde que o conjunto probatório existente nos autos permita que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexo. [Acórdão 4434/2020 Segunda Câmara \(Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Augusto Nardes\)](#)

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Caracterização.

Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. [Acórdão 4447/2020 Segunda Câmara \(Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz\)](#)

Responsabilidade. Obras e serviços de engenharia. Fiscalização. Atestação. Medição. Ordenador de despesas.

A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas. [Acórdão 4447/2020 Segunda Câmara \(Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz\)](#)



Responsabilidade. Convênio. Gestor sucessor. Omissão no dever de prestar contas. Débito. Solidariedade.

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito que, embora omisso quanto à obrigação de prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. [Acórdão 4461/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman\)](#)

Responsabilidade. Natureza jurídica. Abrangência. Dolo. Má-fé. Responsabilidade subjetiva. Culpa. Débito.

A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário. [Acórdão 4485/2020 Primeira Câmara \(Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#)

Responsabilidade. Convênio. Débito. Nexo de causalidade. Cachê. Recebimento. Artista consagrado.

Na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, é indevida a exigência de recibo ou documento congênere que comprove o efetivo recebimento do cachê pelo artista ou seu representante exclusivo como condição para o reconhecimento do nexo de causalidade, quando o termo de convênio não contempla tal exigência. [Acórdão 4336/2020 Segunda Câmara\(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Aroldo Cedraz\).](#)

Responsabilidade. Convênio. Débito. Nexo de causalidade. Cachê. Recebimento. Artista consagrado.

Na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, é indevida a exigência de recibo ou documento congênere que comprove o efetivo recebimento do cachê pelo artista ou seu representante exclusivo como condição para o reconhecimento do nexo de causalidade, quando o termo de convênio não contempla tal exigência. [Acórdão 4336/2020 Segunda Câmara\(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Aroldo Cedraz\).](#)

Responsabilidade. Convênio. Gestor sucessor. Omissão no dever de prestar contas. Débito. Solidariedade.

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito que, embora omisso quanto à obrigação de prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu



qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da [Lei 8.443/1992](#). [Acórdão 4461/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman\)](#).

Responsabilidade. Multa. Acumulação. Omissão no dever de prestar contas.

Existe relação de subordinação entre as condutas de não comprovação da aplicação dos recursos e de omissão na prestação de contas, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na ocorrência das duas irregularidades, afastar a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da [Lei 8.443/1992](#), e fazer prevalecer a multa do art. 57 da mesma lei. [Acórdão 4710/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#).

Responsabilidade. Natureza jurídica. Abrangência. Dolo. Má-fé. Responsabilidade subjetiva. Culpa. Débito.

A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário. [Acórdão 4485/2020 Primeira Câmara \(Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#).

Responsabilidade. Prestação de contas. Mora. Intempestividade. Justificativa. Omissão no dever de prestar contas.

A apresentação da prestação de contas após a citação do responsável pelo TCU, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa. [Acórdão 4704/2020 Primeira Câmara \(Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler\)](#).

Recurso ordinário. Tomada de contas especial. Admissibilidade. Mérito. Independência das instâncias administrativa, civil e penal. Ausência de *bis in idem*. Ausência denexo causal entre as despesas e os recursos do convênio. Desvio de finalidade. Inexigibilidade de conduta diversa. Inocorrência.

1. A mera existência de ação judicial em curso não conduz à perda de objeto da Tomada de Contas Especial, em razão da independência entre as instâncias e da ausência de efetivo ressarcimento.



2. A ausência de nexo causal entre a execução física do objeto e os recursos recebidos por meio de convênio é suficiente para o julgamento das contas como irregulares. A jurisprudência do TCU, inclusive, já consolidou o entendimento de que “a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução”.

3. O contexto de crise financeira não descaracteriza a culpabilidade, por inexigibilidade de conduta diversa, do agente que utiliza recursos de convênio para pagamento de despesas alheias ao seu objeto, sem aderência às normas legais que regem a Administração Pública.

4. A irregularidade das contas é imputável ao agente que praticou os atos atentatórios às normas e deu causa ao prejuízo ao erário, ainda que a vigência do convênio e o prazo para prestação de contas expire durante a gestão de seu sucessor. ([Recurso Ordinário n. 1072613, rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, publicação em 14 de maio de 2020](#)).

Recurso ordinário. Inspeção ordinária. Câmara municipal. Preliminar. Admissibilidade. Recurso conhecido. Prejudicial de mérito. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Repercussão geral 897. Incidência da parte final do § 5º do art. 37 da cr/88. Sobrestamento. Não cabimento. Mérito. Despesas com combustível. Significativo grau de detalhamento da regularidade do gasto. Expectativa legítima de conduta acertada. Afastada a responsabilidade do presidente da câmara. Provimento ao recurso.

1. As ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos praticados por agentes públicos são imprescritíveis, a teor do que dispõe a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República.

2. Não há que se falar em sobrestamento dos autos até julgamento no judiciário, tendo em vista o princípio da independência das instâncias.

3. Quando o presidente da Câmara, ao ordenar despesa tida como irregular, o faz amparado em documentos que atestam, com significativo grau de detalhamento, a regularidade do gasto, entende-se que o gestor possui expectativa legítima de estar agindo acertadamente, não devendo, portanto, ser responsabilizado por eventual ressarcimento. ([Recurso Ordinário n. 1015759, rel. Conselheiro José Alves Viana, publicação em 14 de maio de 2020](#)).

Recurso ordinário. Prefeitura municipal. Denúncia. Preliminares. Admissibilidade. Sobrestamento do processo. Afastada. Mérito. Contratação de valor superior ao orçamento apresentado na fase interna da licitação. Ausência de tentativa de negociação para reduzir o preço final. Inércia. Prejuízo para a administração. Enriquecimento ilícito de outrem. Irregularidade. Responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Dano. Mantida a decisão pelo ressarcimento. Ausência de nexo de causalidade entre a assinatura do contrato pela



presidente da fundação e o fato que originou o dano. Reforma da decisão. Provimento parcial.

1. A decisão de suspensão de processamento de demandas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas alcança somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial exarado com a decisão das Cortes de Contas, não atingindo diretamente os processos em trâmite nos Tribunais de Contas.

2. A Lei Federal n. 13.655/18, que promoveu mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto n. 4.657/1942) e tem aplicabilidade nas decisões administrativas, controladoras e judiciais, foi publicada no dia 26 de abril de 2018 e prevê, no seu artigo 28, que: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

3. A contratação de empresa por preço superior ao do seu próprio orçamento, apresentado na fase interna da licitação, sem justificativa e com prejuízo à Administração, enseja o ressarcimento dos danos ao erário. ([Recurso Ordinário n. 1054103, rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, publicação em 18 de maio de 2020](#)).

Recurso ordinário. Tomada de contas especial. Convênio. Preliminares. Admissibilidade. Litispendência. Afastada. Ilegitimidade passiva. Afastada. Litisconsórcio passivo necessário. Afastada. Prejudicial de mérito. Prescrição da pretensão punitiva. Interrupções do prazo prescricional quinquenal. Não ocorrência. Mérito. Omissão do dever de prestar contas. Prática de ato ilegal. Infração grave à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Inobservância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Enriquecimento sem causa. Negado provimento. Mantida a decisão recorrida.

1. Admite-se o recurso, à luz das disposições contidas nos arts. 329, 334 e 335 da Resolução n. 12/2008.

2. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos.

3. Incabível alegação do gestor de que ele não responde por atos de seus subordinados, que, em sua ótica, seriam os responsáveis pela fiscalização e execução das obras, objeto do convênio—, uma vez que ele foi o signatário e gestor responsável pelo referido instrumento, bem como que cabe a seu sucessor a responsabilidade solidária na prestação de contas dos recursos de convênio.



4. Afastada a ocorrência da prescrição punitiva deste Tribunal, tendo em vista interrupções do prazo prescricional quinquenal.
5. O ressarcimento ao erário tem cabimento na hipótese de dano ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa do agente, e presente o nexo causal entre o dano e a conduta do gestor, de acordo com o art. 5º da Lei n. 8.429, de 1992.
6. Encontram-se razoáveis e proporcionais as multas aplicadas no âmbito deste Tribunal, quando considerado tanto o valor do teto de R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) previsto no *caput* do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008, quanto o dever funcional do responsável e a gravidade da conduta perpetrada.
7. Não há que se falar em ausência de proporcionalidade ou razoabilidade na condenação, quando o cálculo do valor da restituição ao erário seguiu estritos parâmetros previstos em lei e baseados nas quantias recebidas pelo responsável dos cofres públicos, mas que não foram objeto das devidas prestações de contas.
8. A multa é uma pena aplicada quando da constatação de ato ilícito, em exercício da pretensão punitiva do Estado, para, entre outros fins, coibir comportamentos similares. Sua proporção não tem a ver especificamente com o valor pecuniário do prejuízo, mas com o valor social dado ao bem jurídico protegido, a gravidade da conduta, o dever funcional do agente e seu grau de instrução bem como as circunstâncias do caso (art. 89, da Lei Complementar n. 102/2008).
9. O ressarcimento ao erário tem natureza de restituição por dano aos cofres públicos, devendo estar diretamente vinculado ao valor pecuniário que foi retirado dos cofres públicos, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do ente restituído.
10. A alegação de agir com boa-fé interessa apenas para subsidiar o juízo quanto à aplicação da pena, mas é imprestável como mera causa excludente de responsabilidade.
11. A manifesta violação a dispositivo legal a que o gestor estava obrigado em virtude do princípio da juridicidade – ou legalidade, conforme preceitua o texto literal da Constituição no *caput* do art. 37 – implica a configuração de culpa grave por negligência, porquanto o agente público, ao contrário do particular, cuja conduta é autorizada desde que não vedada pelo ordenamento jurídico, deve pautar seus atos apenas segundo os permissivos legais. Quer dizer, a ética que baliza a conduta do agente público é apenas aquela de natureza estritamente jurídico-deontológica, e não as típicas da autonomia privada.
12. Denota-se ser pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no sentido de que é dever do gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo seu o ônus da prova. Da mesma forma, cabe ao gestor demonstrar, de forma cabal, o nexo de causalidade por ele alegado. ([Recurso Ordinário n. 1024718, rel. Conselheiro José Alves Viana, publicação em 18 de maio de 2020](#)).



REFERÊNCIAS

Tribunal de Contas da União

[Boletim de Jurisprudência Número 306 – Sessões 14, 15 e 16 de abril de 2020](#)

[Boletim de Jurisprudência Número 307 – Sessões 20, 22 e 23 de abril de 2020](#)

[Boletim de Jurisprudência Número 308 – Sessões 28, 29 e 30 de abril de 2020](#)

[Boletim de Jurisprudência Número 309 – Sessões 05, 06 e 07 de maio de 2020](#)

[Boletim de Jurisprudência Número 310 – Sessões 12 e 13 de maio de 2020](#)

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

[Informativo de Jurisprudência Número 211 – Sessões 04 a 20 de maio de 2020](#)