



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

PROCESSO: 02834/2022
ASSUNTO: Proposta de edição de enunciado sumular acerca da caracterização de desvio de finalidade na aplicação de recursos, oriundos de convênio, em finalidade diversa da pactuada
INTERESSADO: Tribunal de Contas do estado de Rondônia
RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva
GRUPO: I
SESSÃO: 5ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, de 10 a 14 de abril de 2023.

PROPOSTA DE SÚMULA. CONVÊNIO. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM FINALIDADE DIVERSA DA PACTUADA. DESVIO DE FINALIDADE. PRECEDENTES DA CORTE DE CONTAS. EDIÇÃO DE ENUNCIADO SUMULAR. TRIBUNAL PLENO. PRELIMINAR DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. MÉRITO. APROVAÇÃO. PUBLICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A proposta de súmula revela-se conveniente e oportuna, na medida em que representa a jurisprudência desta Corte de Contas, quanto ao tema, além de atender aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da economia processual e eficiência;
2. Por oportuno, obedeceu-se à prévia abertura de prazo regimental para apresentação de emenda e/ou sugestões por parte dos membros desta Corte de Contas, dos conselheiros-substitutos e do Ministério Público de Contas;
3. Quanto ao mérito, a matéria possui entendimento pacífico nesta Corte de Contas, quanto à caracterização de desvio de finalidade, quando houver a aplicação de recursos, oriundos de convênio, em finalidade diversa daquela previamente pactuada. Ademais, o entendimento está aliado ao dos Tribunais Superiores;
4. Assim, em observância à integridade, coerência da uniformização da jurisprudência desta Corte de Contas a medida necessária é a aprovação do enunciado sumular pelo Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

5. E, com a aprovação, após a adoção das providências necessárias, em especial a numeração, publicação e a disponibilização no sítio deste Tribunal de Contas, devem os autos ser arquivados, não sem antes com ampla divulgação;

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo autuado para o fim de submeter à apreciação do Tribunal Pleno da Corte de Contas a proposta de edição de enunciado sumular acerca da caracterização de desvio de finalidade na aplicação de recursos oriundos de convênio, em finalidade diversa da pactuada.
2. Em cumprimento à determinação do Presidente desta Corte de Contas, foi realizado o sorteio da relatoria, nos termos do art. 245, VIII, do RITCERO¹, sendo os autos a mim distribuídos.
3. Assim, em observância aos arts. 266 e 267, do RITCERO, determinei² o encaminhamento³ do projeto sumular, com a respectiva minuta do enunciado aos membros da Corte e do Ministério Público de Contas para conhecimento e, no prazo de até 8 (oito) dias, apresentação de eventual emenda e/ou sugestão.
4. Conforme a documentação constante nos ids. 1349033 e 1350489, não foram apresentadas emendas e/ou sugestões, vindo então os autos conclusos para relato.

VOTO

5. A proposta em referência tem por objetivo consolidar o entendimento desta Corte de Contas acerca da caracterização de desvio de finalidade na aplicação de recursos oriundos de convênio, em finalidade diversa da pactuada.
6. Inicialmente, ressalto que a proposta de enunciado sumular, ora em apreciação, é de minha iniciativa, consubstanciado no disposto no artigo 263 do Regimento Interno desta Corte de Contas⁴.

¹ Art. 245. O Departamento de Documentação e Protocolo – DDP, por meio eletrônico, sorteará o relator de cada processo referente à: [...] VIII – matéria de natureza administrativa, exceto nas hipóteses previstas no art. 191-B deste Regimento Interno. (Incluído pela Resolução nº 187/2015/TCE-RO).

² Id. 1341748.

³ Memorando-Circular n. 2/2023/GCESS (id. 1343632).

⁴ Art. 263. A apresentação de projeto concernente a enunciado da Súmula, Instrução Normativa, Resolução ou a Decisão Normativa, é de iniciativa do Presidente e dos Conselheiros, podendo ser ainda sugerida por Auditores e membros do Ministério Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

7. Assim, regimentalmente, submeti o projeto com a respectiva justificativa ao e. Presidente, Conselheiro Paulo Curi Neto, nos termos do memorando n. 221/2022/GCESS e, autuado este feito, foi a mim distribuído, na forma regimental.

I – Das preliminares de conveniência e oportunidade

8. Considerando que se trata de proposição de enunciado de súmula, impõe-se a observância do rito previsto no art. 265, caput, do RITCERO⁵, de sorte que, previamente à análise do mérito, deve, a Corte de Contas, por seu órgão colegiado competente, refletir satisfatoriamente acerca da conveniência e oportunidade da proposição, ponderando sobre os aspectos que possam influenciar no acerto ou não da medida.

9. Genericamente, conveniente é aquilo que é adequado, harmônico, conforme, apropriado ao objeto que se destinou. Na lição de José Cretella Junior “*Conveniência diz respeito a fatos, lugares, acontecimentos, situações, razoabilidade, utilidade, moralidade, economia*”.

10. Já a oportunidade, refere-se à adequação da medida ao cumprimento dos fins destinados pelo mandamento normativo que se busca satisfazer. Oportuno é o que se pratica em tempo hábil, em instante apropriado.

11. Nos ensinamentos de Plácido e Silva⁶ “*Oportunidade é o termo derivado do latim opportunitas, de opportunus (cômodo, propício), entende-se a ocasião própria, o momento favorável, o instante apropriado, para que se faça alguma coisa, assim a oportunidade é a ocasião chegada na qual deve ser executado aquilo que é mister fazer, pois se vê a conveniência ou o bom tempo para a execução pretendida*”.

12. Nesse sentido, a aprovação da proposta será conveniente e oportuna se apta a cumprir o objetivo previsto, se for proporcional e útil, ajustada ao interesse público. E, *in casu*, não sobejam dúvidas acerca de sua conveniência e oportunidade, considerando que conferirá estabilidade aos provimentos em situações idênticas, o que, via de consequência, garantirá maior segurança jurídica.

13. Por oportuno e, conforme já salientado, a proposta atende ao preceituado no artigo 926 do Código de Processo Civil, que determina aos Tribunais a uniformização de sua jurisprudência, de forma a mantê-la estável, íntegra e coerente, inclusive por meio da edição de enunciados sumulares que, em suma, são a reprodução abstrata e genérica, de teses de direito que se tornaram constantes ou repetitivas numa seqüência de julgamentos.

⁵ Art. 265 - No caso de projeto concernente a enunciado da Súmula ou a Projeto de Resolução referente a alteração do Regimento Interno, o Relator, no prazo de até oito dias, a contar da data do recebimento do respectivo processo, submeterá à deliberação do Plenário a preliminar de conveniência e oportunidade da proposição.

⁶ Vocabulário Jurídico. 8º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

14. A propósito, esta Corte de Contas, em harmonia com o Código de Processo Civil, possui previsão específica a respeito da matéria no RITCERO, conforme se extrai do teor do artigo 121, VII c/c o artigo 276, que dispõem:

Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno:

[...]

VII aprovar os Enunciados da Súmula de Jurisprudência do Tribunal, assim como sua revisão ou cancelamento.

Art. 276 - A Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções e precedentes, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência.

15. Aliás, têm-se observado uma forte tendência do ordenamento jurídico pátrio de valorização da jurisprudência de seus Tribunais, em razão da constatação de que as Cortes assumem papel importantíssimo na interpretação dos enunciados normativos, extração das normas jurídicas, aplicação de princípios e cláusulas gerais, além do preenchimento de eventuais lacunas legais.

16. Assim, constatada a relevância da atuação dos intérpretes na construção do Direito, especialmente em meio a cultura jurídica pós-positivista, é que surge a necessidade de uniformização da inteligência dos enunciados das normas (regras e princípios) que formam o ordenamento jurídico positivo, como medida tendente a garantir concretude à diversos princípios constitucionais implícitos e explícitos, com destaque aos *princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia*.

17. Apresenta-se também como forte argumento, a possibilidade dos cidadãos e jurisdicionados terem previsibilidade acerca do entendimento das Cortes sobre temas controvertidos, mormente para fins pedagógicos e, assim, terem um norte/guia de suas ações em consonância com a norma, de forma a deterem condições de antever, de plano, a repercussão e consequências jurídicas de seus atos.

18. Na mesma ordem de relevância, inclusive como forma de atendimento ao interesse público, a segurança e estabilidade jurídica dos precedentes, assegura-se a razoável duração de processos, nos moldes do art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88, o que, sobremaneira, *i)* beneficia os jurisdicionados que não se veem *sub judice* por período desnecessariamente prolongado; *ii)* reduz o risco de prescrição da pretensão punitiva/ressarcitória do Estado e a consequente impunidade; *iii)* além de reduzir o dispêndio de recursos humanos e financeiros na condução dos feitos, atendendo aos *princípios da economia processual e da eficiência*.

19. Nessa ordem de ideias, a edição de enunciados sumulares atende a diversos princípios, direitos e valores do ordenamento jurídico pátrio, motivo pelo qual mostra-se pertinente que esta Corte utilize o instrumento como forma de uniformização e consolidação de teses jurídicas expostas, de forma pacífica, em seus julgados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

20. Por fim, ressalta-se que, nos termos do artigo 265, *caput* e parágrafo único do RITCERO, a deliberação sobre a conveniência e oportunidade da proposição deveria ser submetida a este egrégio Tribunal Pleno em sede preliminar e, após, abrir-se-ia o prazo 8 dias, para eventuais emendas por parte dos demais Conselheiros (artigo 266), ou sugestões pelos Conselheiros-Substitutos e do Ministério Público de Contas (artigo 267).

21. E, conforme o teor do artigo 270, também do RITCERO, encerrado o prazo para emendas, o relator apresentaria (até a segunda sessão plenária seguinte), voto sobre a proposição principal e as acessórias, para discussão e votação.

22. É justamente neste trâmite procedimental que peço, na forma do artigo 275⁷, do RITCERO, vênua ao Colegiado para afastar, em homenagem ao *princípio da celeridade processual*, a abertura posterior do prazo de 8 (oito) dias para emendas, na forma como previsto no parágrafo único do artigo 265.

23. Isso porque, toda a documentação relativa ao projeto, cuja aprovação se pretende, foi **previamente** encaminhada aos membros desta Corte e do Ministério Público de Contas para conhecimento e apresentação de eventuais emendas ou sugestões, sendo inclusive assegurado o prazo de 8 dias, conforme o memorando-circular n. 2/2023/GCESS (id. 1343632).

24. Assim, superada essa questão procedimental, passa-se à análise meritória.

II – Do mérito da proposta de enunciado sumular

25. A jurisprudência desta Corte de Contas é numerosa acerca da caracterização de desvio de finalidade, quando houver a aplicação de recursos, oriundos de convênio, em finalidade diversa daquela previamente pactuada, situação apta a justificar o julgamento irregular das contas e o ressarcimento ao erário.

26. Por ocasião da proposição do enunciado sumular, citei vários julgados neste sentido e, oportunamente, os replico:

CONVÊNIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSISTENCIAIS À POPULAÇÃO RIBEIRINHA. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS.

1. Caracteriza desvio de finalidade quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada, em descumprimento ao art. 22 da IN n.º 01/97/STN.

2. Nos termos do art. 30 da Instrução Normativa 01/97/STN, é obrigatória a identificação do Convênio nos documentos probatórios afetos à liquidação da despesa.

⁷ Art. 275. Os prazos previstos nos arts. 265, 266 e 267 deste Regimento poderão ser reduzidos ou ampliados, a critério do Plenário, mediante proposta justificada do Presidente ou do Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

3. Para aquisição de produtos e/ou contratação de serviços com recursos públicos transferidos a entidades privadas, sem fins lucrativos, faz-se necessária, no mínimo, a realização de cotação de preços no mercado antes da celebração do contrato, em observância aos princípios da Impessoalidade, Moralidade e Economicidade.

[...]

6. Irregularidade das Contas.

(Acórdão AC1-TC 01262/18 referente ao processo 02470/15, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza)

EMENTA: Pedido de Reexame. Acórdão n. 35/2015 – 2ª Câmara. Pedido de Reexame preliminarmente conhecido (artigos 45 da Lei Complementar nº 154/96 e 90 do RITCE-RO). Utilização da verba pública para fins diversos do que fora pactuado no convênio. Infringência aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência. Alegação de prescrição da pretensão punitiva em razão do decurso de tempo. Desvio de finalidade. Inexistência de provas hábeis a infirmar o acórdão combatido. Recurso improvido. 1. O Pedido de Reexame é cabível em decisão proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de ato e contrato (arts. 45 da LC n. 154/96 e 90 do RITCE-RO). 2. O oferecimento de recurso deve estar constricto ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, sob pena de não conhecimento. 3. Análise e afastamento da preliminar arguida pelo recorrente. 4. Afronta aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal. 5. **Desvio de finalidade, tendo em vista que a verba pública oriunda do presente convênio foi utilizada para finalidade diversa do pactuado.** 6. Pedido de Reexame preliminarmente conhecido, e no mérito negado provimento.

(Acórdão AC1-TC 02289/16, Proc. 01865/15. Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves. Julgado em 25 de outubro de 2016)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES ATENTATÓRIAS AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE. CONDUTA ENSEJADORA DE DANO AO ERÁRIO. TOMADA DE CONTAS IRREGULAR. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Comprovada a prática de atos ilegais, ilegítimos com infração às normas legais, uma vez verificadas irregularidades ensejadoras de dano ao erário, deve-se responsabilizar os agentes causadores do dano.

2. **No caso concreto, foi identificado dano ao erário no valor de R\$ 18.800 (dezoito mil e oitocentos reais), em decorrência do dispêndio de recursos oriundos do Convênio n. 125/PGE2012, com objetivos não contemplados pelo respectivo ajuste em frontal violação aos preceitos constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.**

3. Aplicação de multa. Arquivamento.

(Acórdão AC2-TC 01369/16, processo 0543/15. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em 31 de agosto de 2016)

TOMADA DE CONTAS. CONVÊNIO. INEXECUÇÃO DO OBJETO. MOVIMENTAÇÃO IRREGULAR. OMISSÃO AO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Constatada a inexecução total do objeto do convênio e a transferência do dinheiro repassado para conta diversa da específica do convênio, resta configurado o dano ao erário do ente concedente.

2. A omissão ao dever de prestar contas e a movimentação irregular da conta específica do convênio constituem irregularidades e ensejam a aplicação de multa aos responsáveis.

3. Por se tratar de recurso decorrente de convênio, transferência voluntária, não é o caso de emissão de parecer prévio e encaminhamento à Câmara Municipal, consoante §2º do art. 1º da Resolução n. 266/2018/TCE-RO. (Acórdão APL-TC 00505/18, Processo 02471/17, Relator Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, Julgado em 6 de dezembro de 2018).

27. Para que não parem dúvidas, cabe, nesta oportunidade, ressaltar que o desvio de finalidade é caracterizado quando o recurso recebido é, sem uma razão plausível, aplicado para atendimento de finalidade pública totalmente diversa daquela inicialmente objetivada, no que se diferencia do desvio de objeto.

28. No desvio de objeto, a finalidade pública é alcançada por meio da aplicação de recursos em objeto correlato ao ajustado, em prol do interesse público, ainda que o objeto seja diferente daquele previsto no plano de trabalho.

29. E, como também salientado na justificativa da proposta sumular em apreciação, a diferenciação entre desvio de finalidade e desvio de objeto, realizada pelo Tribunal de Contas da União em seus julgados, é relevante visto que apenas na hipótese de demonstração de desvio de finalidade, em regra, subsistirá a irregularidade de contas e imputação de débito, o que não necessariamente ocorre com o desvio de objeto, que pode decorrer de mera irregularidade de natureza formal, não necessariamente danosa ao erário, e por isso inapta a justificar, em regra, o julgamento irregular de contas.

30. Nesse sentido:

Enunciado: A demonstração de que os recursos de convênio foram aplicados em objeto de mesma natureza daquele originalmente pactuado, com benefícios à comunidade, afasta a imputação de débito por desvio de finalidade.

(Acórdão 7830/2010-Primeira Câmara do TCU. Relator Valmir Campelo. Julgado em 23 de novembro de 2010)

Enunciado: Fica caracterizado desvio de finalidade na execução do convênio quando não ocorrer a destinação dos bens adquiridos aos fins previamente acordados no plano de trabalho, resultando em responsabilização do gestor.

(Acórdão 1590/2010-Segunda Câmara do TCU. Relator André de Carvalho. Julgado em 13 de abril de 2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Enunciado: Não existindo indícios de locupletamento ou desvio de recursos, julgam-se regulares com ressalva as contas de gestores que aplicam os recursos em objeto correlato ao ajustado e em prol do interesse público do Município e da comunidade, ainda que se perceba desvio de finalidade ou falha de natureza formal.
(Acórdão 1707/2012-Plenário do TCU. Relator Raimundo Carreiro. Julgado em 4 de julho de 2012)

31. Com efeito, pelos fundamentos acima expostos mostra-se absolutamente pertinente e válida a edição de súmula da matéria ora apresentada, considerando que representa/sintetiza o entendimento reiterado desta Corte de Contas.

32. Diante do exposto, nos termos do artigo 270 do RITCERO, submeto ao colendo Tribunal Pleno, voto no sentido de:

I. Reconhecer a presença dos requisitos de conveniência e oportunidade para a edição de súmula da matéria;

II. Aprovar a proposta do enunciado sumular em anexo, por refletir a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, resumindo as teses reiteradamente adotadas, conforme o artigo 276 do RITCERO;

III. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ que promova a edição, publicação e disponibilização no sítio eletrônico desta Corte de Contas, do enunciado sumular ora aprovado, com sua numeração respectiva, nos termos dos artigos 235, parágrafo único, 277 e 280, todos do RITCERO, de tudo dando ampla divulgação;

IV. Arquivar os autos, depois de cumpridas as determinações supra e percorridos os trâmites legais.

Publicado e cumpridas as determinações, archive-se.

5ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, de 10 a 14 de abril de 2023.

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva

SÚMULA n. XX/TCE-RO

Data da aprovação:

Sessão Plenária:

Data da Publicação/Fonte:

“Caracteriza desvio de finalidade a aplicação de recursos, oriundos de convênio, em finalidade diversa da pactuada”.

Fundamentação legal: artigo, 25, § 2º, da Lei n. 101/00.

Precedentes: acórdãos: AC1-TC 01262/18, processo n. 02470/15; AC1-TC 02289/16, processo n. 01865/15; AC2-TC 01369/16, processo n. 00543/15; APL-TC 00505/18, processo n. 02471/17.