

## ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 292/2025

### TCU: ENTENDIMENTOS DE EXCEÇÃO SOBRE OS CONVÊNIOS [SUPERFATURAMENTO, PAGAMENTOS ANTECIPADOS E ALTERAÇÕES DE PLANO DE TRABALHO]

#### 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União - TCU, por meio dos Acórdãos 4370/2025, 4375/2025 e 4410/2025, todos da Segunda Câmara, divulgados no último Boletim de Jurisprudência [nº 550 – de 11 de agosto de 2025<sup>1</sup>] estabeleceu importantes precedentes sobre a execução de convênios, especialmente quanto à caracterização de superfaturamento, pagamentos realizados antes da vigência e alterações em planos de trabalho. Os acórdãos demonstram evolução jurisprudencial no sentido de excepcionalidades na análise de situações práticas, diferenciando falhas formais de danos materiais ao erário. São decisões excepcionais, motivadas em casos específicos, e por isso não devem ser interpretadas como regra, mas que fornecem subsídios válidos para se refletir futuras ocorrências e eventuais situações excepcionais.

#### 2. DESENVOLVIMENTO

Os convênios representam um dos principais instrumentos de cooperação entre entes e órgãos públicos. São utilizados em grande escala para formalização de transferências voluntárias de recursos da União para estados, municípios e órgãos públicos, destinados à execução de programas governamentais e projetos de interesse público. Esse instrumento está previsto na Lei Federal n.º 14.133/2021, brevemente, em seu art. 184<sup>2</sup>.

É verdade que o art. 184-A<sup>3</sup> também estabelece forma simplificada de celebração de convênios, regra que se aplica somente à União. Em complementação, o Governo Federal regulamentou a sua realização de convênios através do Decreto Federal n.º 11.531/2023<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia>. Acessado no dia 12 de agosto de 2025.

<sup>2</sup> Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

<sup>3</sup> Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado:

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada;

III - a liberação dos recursos dar-se-á em parcela única;

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm). Acessado no dia 12 de agosto de 2025.



Nessa linha, especialmente sobre a execução de convênios, três questões surgiram e foram apreciadas pelo Tribunal: a caracterização de superfaturamento quando os preços praticados superam os valores previstos no plano de trabalho; a regularidade de pagamentos realizados antes do início formal da vigência do instrumento; e, a possibilidade de alterações no plano de trabalho sem anuência prévia do órgão repassador. Os recentes julgados do TCU trouxeram importantes esclarecimentos sobre essas questões.

### **Superfaturamento**

O **Acórdão n.º 4370/2025**, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, abordou especificamente a questão do superfaturamento em convênios. O Tribunal estabeleceu que "a aquisição de bens por preços superiores aos previstos no plano de trabalho do convênio, por si só, não representa superfaturamento". Para que se configure o dano ao erário, é necessária a demonstração de que os valores pagos são superiores aos preços de mercado à época da aquisição. A decisão reconhece que o plano de trabalho, elaborado em momento anterior à execução, pode conter estimativas que não refletem perfeitamente as condições de mercado no momento da aquisição e que o parâmetro para caracterização de superfaturamento deve ser, portanto, o preço praticado no mercado, não os valores inicialmente estimados.

É claro que essa posição não busca normalizar a compra de itens/bens/equipamentos em valores superiores aos previstos no instrumento de convênio. Essa constatação, sempre deve ser reportada e resolvida entre os entes, antes que se realize as aquisições, evitando interpretações de nulidade ou glosas que prejudiquem o repasse dos valores futuramente, tratando-se, em verdade de caso isolado, em que o TCU, inclusive, analisou o contexto geral das compras realizadas, algumas econômicas e outras mais custosas, e a ausência de indícios robustos sobre o superfaturamento, como se verifica em outro trecho da decisão:

*18. De todo modo, cumpre observar que os preços efetivamente pagos pela Confederação pelos diversos equipamentos adquiridos variaram em relação aos estimados no plano de trabalho, uns para mais, outros para menos. No cômputo geral, houve economia em relação ao orçamento estimativo elaborado pela CBDA, com devolução, em 19/6/2015, de saldo remanescente de R\$ 187.281,08 para os cofres federais e de R\$ 16.338,11 para a conveniente (peça 67, p. 3).*

*19. Diante disso, em que pese existirem dúvidas acerca da lisura dos procedimentos para seleção das empresas fornecedoras de equipamentos, há de se reconhecer a ausência de evidências robustas de pagamentos por preços superiores aos praticados no mercado à época.*

### **Pagamentos anteriores à vigência do Convênio**

Já o Acórdão n.º 4375/2025, também de relatoria do Ministro Augusto Nardes, tratou da questão dos pagamentos realizados antes da vigência do convênio. A Corte estabeleceu que ser possível considerar como falha formal a realização de pagamentos antes do início da vigência do convênio, com recursos próprios do ente federado, desde que se comprove situação



excepcional que demandava atuação imediata do conveniente antes da transferência dos recursos federais e que esses recursos tenham sido utilizados para o ressarcimento dos valores aplicados no objeto pactuado. Este entendimento reconhece situações práticas onde a urgência na execução de ações de interesse público pode justificar a antecipação de recursos próprios pelo conveniente, desde que devidamente comprovada a excepcionalidade da situação e assegurado o ressarcimento posterior com os recursos do convênio. Como se pode constatar do seguinte trecho da decisão:

21. O MPTCU divergiu dessa proposta, como já antecipado, em manifestação com a qual estou de acordo. Com efeito, as chuvas que assolaram o Estado do Paraná ocorreram em 2014 e imediatamente o ente estadual empreendeu ações para solucionar os problemas causados pela tragédia climática. Entre essas providências, deu-se a celebração do ajuste sob exame.

22. Todavia, como ressaltou o MPTCU, "*sabe-se que na maioria das avenças referentes a convênios, não é imediata a liberação de recursos pela União aos beneficiários*". Desse modo, optou o ente estadual por antecipar a realização de despesas que constavam do plano de trabalho, suportando-as com recursos do tesouro estadual até que houvesse o repasse dos recursos federais.

23. Com a devida vênia das manifestações em contrário, entendo que assiste plena razão ao MPTCU. As despesas foram realizadas no objeto do instrumento ajustado e o Estado do Paraná, nas alegações de defesa apresentadas em atendimento à citação, logrou comprovar o nexo de causalidade, com a apresentação dos contratos e notas fiscais correspondentes.

24. Considerando a situação excepcional de chuvas que enfrentava o Estado, e levando-se em consideração que os recursos foram aplicados integralmente e de forma absolutamente correta no objeto do ajuste celebrado, creio que esta Corte possa relevar a falha formal da realização de pagamentos previamente ao início da vigência do termo de compromisso.

Cabe alertar que, é comum nas rotinas de convênios, que o processo de aprovação das medições e repasses se arrastem por longos períodos, e isso não autoriza, de modo objetivo, que sejam feitos pagamentos ou repasses com recursos próprios, medida desorientada, pois, é possível que o órgão repassador glose a execução ou até mesmo identifique falhas na execução do plano, de modo que essas ocorrências podem refletir nos valores que serão repassados, e, coma antecipação, o órgão executor restará prejudicado. Reitera-se que a posição apresentada pode ser útil em casos específicos, sendo uma situação esporádica.

### **Alteração do plano de trabalho**

Por fim, o Acórdão n.º 4410/2025, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, enfrentou a questão das alterações no plano de trabalho sem anuência do órgão repassador. O TCU decidiu que a alteração do plano de trabalho sem a anuência do órgão repassador e que resulte na aplicação dos recursos com desvio de objeto, favorecendo à comunidade, em situação que exigia adoção de medidas urgentes pela administração municipal, conduz à exclusão da



responsabilidade do gestor e ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas do município, sem imputação de débito. O Tribunal reconheceu que naquela situação de urgência, a demora na obtenção da anuência formal poderia comprometer o interesse público, sendo admissível a alteração unilateral pelo conveniente, desde que comprovado o benefício à comunidade e a impossibilidade prática de aguardar a aprovação prévia. O enredo envolvia a aquisição de aquisição de tábuas, para construir passagens aos moradores da região Amazônia com o objetivo de acessarem suas residências, itens que não estavam contemplados originalmente no plano:

No caso em tela, compreendendo a realidade de muitos municípios da região amazônica, verifico que a dificuldade de acesso dos cidadãos às suas residências após a inundação justifica a necessidade imediata de construção das pontes de acesso para os moradores, o que foi realizado com a compra de tábuas de madeira utilizando-se dos recursos do termo de compromisso.

[...]

Entendo, ainda, em fundamentação por analogia, que até restaria caracterizado neste caso o estado de necessidade previsto no art. 23, I, c/c art. 24, do Código Penal, situação que excluiria potencialmente a responsabilidade do agente. Na situação emergencial narrada, pouco adiantaria fornecer os *kits* higiene, cestas básicas e colchões se não houvesse tábuas para a construção de acesso, para que os moradores pudessem chegar às suas residências. Privilegiou-se, assim, o direito constitucional à moradia em detrimento do estrito cumprimento dos termos do ajuste, com o sacrifício de um bem jurídico de menor ou igual valor para a preservação de outro essencial à dignidade humana.

Os três julgados representam importante evolução na jurisprudência do TCU sobre execução de convênios, demonstrando maior compreensão das dificuldades práticas enfrentadas pelos gestores públicos na execução destes instrumentos. Esta evolução não representa flexibilização indevida do controle, mas a racionalidade na aplicação dos princípios que regem a administração pública, reconhecendo que o formalismo excessivo pode, em certas circunstâncias, prejudicar a consecução do interesse público que os convênios visam atender.

Vale ressaltar, que todas as decisões se pautaram em casos específicos, não sendo deliberações gerais a serem seguidas mas fontes de experiências excepcionais que podem servir para embasar pedidos ou enfrentar desafios futuros.

### 3. CONCLUSÃO

Os Acórdãos n.º 4370/2025, 4375/2025 e 4410/2025 do TCU representam posições eventuais e importantes sobre execução de convênios, estabelecendo parâmetros mais precisos e realistas para a caracterização de irregularidades. A jurisprudência evoluiu no sentido de maior pragmatismo, diferenciando falhas formais de danos materiais ao erário e reconhecendo situações excepcionais que justificam flexibilização procedimental em prol do interesse público. Contudo, essa evolução não dispensa o rigor na documentação e na justificação das decisões administrativas. A Administração Pública deve continuar pautando-se pelos princípios da legalidade, publicidade, economicidade e eficiência, mantendo sempre a transparência e o controle adequado dos recursos públicos, além de sempre observarem as obrigações pactuadas





e buscarem alterações pelas vias e meios formais, garantindo segurança e regularidade de seus atos. Elas revelam que em alguns casos excepcionais, os órgãos de controle reconhecem as peculiaridades práticas da execução de convênios e avaliam as situações com a necessária contextualização e proporcionalidade.

Adamantina/SP, 12 de agosto de 2025.

**Leonardo Vieira de Souza**

Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

