TCU+Cidades

Programa de apoio à gestão municipal responsável

FAQ (perguntas frequentes)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

TCU+Cidades
Programa de apoio à gestão municipal responsável

FAQ – PROJETO TCU + CIDADES

Este “FAQ” traz vinte perguntas e respostas sobre irregularidades recorrentes que se observam na gestão municipal das transferências da União, envolvendo diferentes funções de governo, com propósito de que sirvam de orientação e como forma de fomentar boas práticas, a fim de prevenir falhas futuras semelhantes e de preservar a finalidade pública desses repasses, evitando-se desvios ou outras irregularidades.

1) O que eu devo fazer se meu mandato terminar mas não o objeto do convênio?

Faça uma prestação de contas completa de todas as despesas realizadas na sua gestão, incluindo, se possível, fotos e vídeos do objeto (uma obra, show ou feira, por exemplo). Entregue uma cópia ao prefeito sucessor, e guarde o comprovante no qual conste a relação dos documentos entregues. Guarde, também, cópia da prestação de contas.

2) O que eu devo fazer ao assumir o mandato com relação a convênios em andamento?

Faça uma pesquisa, tanto na prefeitura quanto nos principais órgãos concedentes, de forma a ter uma relação completa de todos os convênios pendentes. Em caso de obras, providencie fotos e filmagens da situação atual. Cobre do prefeito antecessor uma prestação de contas completa dos gastos realizados até então, contendo extratos bancários, comprovantes de despesas, medições de obras e todos os demais documentos exigidos para prestação de contas de convênios.

3) Uma obra com recursos federais foi paralisada na gestão do meu antecessor, mas a vigência do instrumento de repasse alcança a minha gestão. Posso ser responsabilizado mesmo sem ter gerido os recursos e sem ter dado causa à paralisação?

Sim. Pelo princípio da continuidade administrativa, o sucessor deve dar continuidade à obra de forma a dar funcionalidade ao objeto, mesmo que não tenha dado causa à paralisação. Nesse sentido, deve adotar as medidas necessárias para retomar a execução da obra, sobretudo se houver saldo de convênio para a conclusão do objeto. A paralisação da obra, as medidas tomadas e a eventual impossibilidade de retomada devem ser devidamente comunicadas ao órgão repassador, sob pena de eventual responsabilização do gestor atual.

4) Como eu devo fazer para que, futuramente, não seja acusado de inexecução do objeto do convênio?

É importante comprovar da melhor forma possível a execução do objeto, com fotos, vídeos, reportagens, comprovantes de entrega (quando for o caso), notas fiscais, medições detalhadas de obras etc. Quanto mais fartas e fortes forem as provas de que o objeto foi executado, menor a chance de alegação de inexecução.

5) Posso comprovar a execução do objeto do convênio apenas por meio de fotografias?

Fotografias isoladamente não são meio de prova suficiente para comprovar a regularidade da aplicação de recursos transferidos, especialmente quando não contêm informações como data, imagens da localização do objeto e outras capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o objeto e os recursos federais repassados.

6) Posso realizar pagamentos em espécie com recursos federais?

Não. Os saques em espécie da conta do convênio ou a emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária de recursos, além de configurar prática vedada pelas normas específicas, impossibilita a identificação do destino e, consequentemente, do efetivo credor, impedindo a comprovação do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, o que compromete a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

7) Como fazer para não ser acusado de omissão na prestação de contas?

É importante ter, desde o início do mandato, um controle detalhado de todos os convênios em andamento. As prestações de contas parciais e finais devem ser realizadas até a data prevista no termo do ajuste. Guarde toda documentação comprobatória de que as prestações de contas foram entregues, sejam recibos, sejam prints de tela em caso de envio eletrônico.

8) Se as contas não tiverem sido prestadas no prazo previsto no instrumento do repasse, a apresentação dessas contas, intempestivamente, seria capaz de afastar toda e qualquer responsabilidade do gestor inicialmente omisso?

Compete ao gestor apresentar, a tempo e a hora, em boa ordem, toda a documentação comprobatória da aplicação do dinheiro que lhe foi confiado. Portanto, a apresentação intempestiva das contas pode afastar o débito em face da comprovação da aplicação regular dos recursos financeiros recebidos da União, mas não exclui a irregularidade inicial do gestor consistente na omissão, ensejando, nesse caso, a irregularidade das contas com a aplicação de multa, exceto se o gestor conseguir justificar a impossibilidade da apresentação da prestação de contas, no prazo que era devido.

9) A execução física do objeto do convênio foi devidamente atestada pelo órgão repassador. Isso é suficiente para comprovar a correta aplicação dos recursos federais?

Não. A mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao gestor demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto pactuado foi executado com os recursos transferidos. Nesse sentido, devem ser apresentados documentos como notas fiscais, recibos, relação de pagamentos e extratos bancários, os quais devem guardar consonância entre si.

10) Posso vir a ser condenado a devolver a integralidade dos recursos federais repassados ainda que demonstre o cumprimento da execução física do objeto?

Sim. Não adianta o gestor comprovar que atingiu apenas formalmente o objetivo da política pública, ainda que comprove que o fez com os recursos federais repassados, se não ficar demonstrado que o cumprimento do objeto ocorreu conforme os padrões de qualidade e exigências técnicas previstos no instrumento da transferência. Por exemplo, constitui irregularidade grave, acarretando devolução integral dos recursos repassados, a utilização de veículos inadequados à condução de alunos para as escolas, sem a devida observância das normas de segurança do Código de Trânsito Brasileiro aplicáveis a esse tipo de transporte coletivo, haja vista que tal situação coloca em risco a vida dos estudantes, sendo inadmissível o emprego de recursos federais nessas condições.

11) Como ter certeza de que não há superfaturamento em obra objeto de convênio executado no meu município?

Se a obra for contratada na sua gestão, é importante que seja realizado, previamente à licitação, orçamento detalhado seguindo todas as disposições da Lei 8.666/1993 e legislação correlata, e que a proposta contratada tenha valor global inferior ao orçado. Mesmo com preço global regular, é importante não haver discrepâncias significativas em preços unitários, pois caso haja, em caso de aditivo contratual, poderá ser apontado superfaturamento. Caso a obra tenha iniciado em gestão anterior, é importante que seja feita, na sua gestão, uma análise dos preços globais e unitários, a fim de se verificar a sua regularidade, antes de se aprovar o primeiro pagamento.

12) Na qualidade de prefeito, posso vir a ser responsabilizado por irregularidade na gestão da saúde, considerando que a lei estabelece que a responsabilidade pela gestão do SUS no município é atribuição do secretário municipal de saúde?

Sim. O prefeito municipal, assim como outros gestores, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), caso se constate que ele participou da gestão do SUS, por exemplo, realizando pagamentos, assinando documentos em conjunto com o secretário de saúde etc. Isso é muito comum acontecer em municípios menores. Assim, nesses casos, em que pese o disposto art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.080/1990, o prefeito poderá vir a ser responsabilizado em regime de solidariedade.

13) Posso usar recursos repassados pelo FNS para pagar qualquer despesa na área da saúde?

Não. Apesar de a Portaria 3.992/2017 do Ministério da Saúde ter unificado a gestão financeira dos antigos seis blocos de financiamento do custeio da saúde em apenas uma conta, ao final do exercício financeiro, o município deverá comprovar a vinculação dos recursos com a finalidade definida em cada Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados, bem como com o Plano de Saúde e a Programação Anual submetida ao Conselho Municipal de Saúde.

14) Todo débito decorrente de uso indevido de recursos da saúde deve ser restituído pelo município ao seu próprio fundo municipal de saúde, eximindo o prefeito e o secretário de saúde de devolver tais verbas aos cofres federais com seus recursos particulares?

Não. Apenas os débitos decorrentes de desvios de objeto (recursos aplicados na área da saúde, mas em ação outra que não aquela prevista no Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União para a qual o recurso tenha sido destinado) ou finalidade (aplicado fora da área da saúde, mas em benefício da sociedade) devem ser devolvidos pela municipalidade ao próprio FMS. É o que dispõe o art. 27, inc. I, da Lei Complementar 141/2012. Os gestores municipais podem vir a ser condenados pelo TCU para que restituam os cofres públicos com dinheiro de seu próprio bolso, nos casos de dano ao erário que não se enquadram como desvio de objeto/finalidade.

15) O FNS pode vir a repassar recursos indevidamente ao município? Por que isso ocorre?

Sim. Muitas vezes o município presta informações erradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, inserindo um quantitativo de médicos, dentistas ou agentes comunitários de saúde maior do que o número que, de fato, existe. Com base nessa informação o FNS

acaba transferindo dinheiro de incentivos financeiros além daqueles a que município faria jus se tivesse prestado a informação correta. O TCU já decidiu reiteradas vezes que, nesses casos, o município deve devolver os recursos recebidos a maior aos cofres federais do SUS, e os responsáveis pela informação indevida são multados e têm contas julgadas irregulares.

16) Posso contratar artistas e bandas por meio de inexigibilidade de licitação com a utilização de recursos federais?

Sim, desde que a contratação se dê diretamente com o artista, banda ou por meio do seu empresário exclusivo, devendo ser apresentado nesse caso o contrato de exclusividade devidamente registrado em cartório. Não são contratos de exclusividade considerados legalmente válidos para fins de contratação de intermediários de artistas por inexigibilidade, a serem pagos com recursos federais, os documentos restritos ao dia ou localidade do evento. Caso haja a contratação de artistas ou bandas por meio de intermediário que não preencha as condições descritas, deve ser comprovado que o valor pago ao intermediário foi efetivamente repassado aos artistas ou bandas, sob pena de devolução dos recursos.

17) Em situação de emergência ou calamidade pública, é necessário colher provas da distribuição de materiais financiados com recursos federais repassados?

Sim. O gestor deve comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, inclusive quando aplicados em situação de emergência. Assim, a ausência de comprovação de entrega de materiais aos beneficiários pode resultar em condenação em débito para o gestor.

18) Posso, em alguma hipótese, ultrapassar o limite de 180 dias estabelecido para duração dos contratos emergenciais, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93?

Apenas em caráter excepcional, desde que devidamente justificado, quando o objeto a ser executado preencher simultaneamente as seguintes condições: i) urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; ii) somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa; e iii) em hipóteses restritas, resultantes de fato excepcional e imprevisível, estranho à vontade das partes.

19) Posso aplicar, em despesas não urgentes, verba transferida pela União para atender exclusivamente a situação emergencial no meu município?

Não. A aplicação de recursos transferidos em despesas não urgentes, quando, pela natureza da fonte, destinava-se exclusivamente ao atendimento de situação emergencial caracteriza desvio de finalidade, e não desvio de objeto, ainda que a totalidade dos recursos tenha sido efetivamente utilizada em atividades que guardam relação direta com a área de governo pactuada, o que pode acarretar imposição de devolução das verbas repassadas aos cofres federais.

20) Na contratação obras em caráter emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico?

Sim. O gestor deve comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, inclusive quando aplicados em situação de emergência, sob pena de imputação de débito. E a falta de projeto básico impede conhecer e avaliar a composição dos serviços da obra, bem como a quantidade e os custos unitários total dos serviços, impedindo, assim, a comprovação da regular utilização dos valores repassados.

*Importante ressalvar que as questões acima descritas, bem como as respostas que as acompanham, não representam formalmente enunciados de súmulas, jurisprudência ou mesmo prejulgamento de situações concretas pelo TCU. O conteúdo desta FAQ foi criado com o objetivo exclusivamente pedagógico e orientativo, em que os assuntos são abordados de maneira direta e objetiva (sem levar em consideração as circunstâncias de cada caso concreto). Assim, as ocorrências relatadas devem servir de alerta para que gestores municipais não cometam falhas semelhantes no futuro.

TCU+Cidades
Programa de apoio à gestão municipal responsável

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO