

## VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade definidos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração interposto por Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza, ex-prefeito de Potengi/CE, contra o Acórdão 10.141/2017 - TCU - 2ª Câmara.

2. A decisão recorrida julgou irregulares as suas contas e o condenou em débito, em razão da não aprovação da execução física do Convênio 1.409/2005, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Potengi/CE, que teve como objeto a execução de sistema de resíduos sólidos.

3. Em síntese, a responsabilização do agente público se deu por irregularidades constatadas em um dos documentos fiscais que deveria atestar a realização dos serviços pertinentes ao objeto do ajuste, qual seja, a Nota Fiscal 89 (peça 13, p. 50 e 62), que não permitiu concluir acerca do necessário nexo de causalidade entre tal documento fiscal e as despesas realizadas.

4. Quanto ao mérito, em síntese, Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza trouxe em seu recurso os seguintes argumentos: (i) as inconsistências detectadas na aludida nota fiscal são meras impropriedades formais e não afastam o nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Funasa com os serviços executados pelo município, os quais tiveram sua execução física integralmente aceita pela entidade concedente; (ii) o montante de R\$ 80.000,00 não pode ser classificado como quantia a ser ressarcida por suposto dano ao erário porquanto a conclusão da obra com a regularização de grande parte das irregularidades verificadas evidencia a inexistência de qualquer dano ao erário; e (iii) não houve má-fé no que diz respeito à aplicação dos recursos do Convênio 1.409/2005.

5. A Serur (peças 51 e 52) e o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 53) propuseram negar provimento ao recurso, por avaliarem que os argumentos de Francisco de Souza não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

6. Com as devidas vênias ao entendimento da unidade técnica e do MPTCU, discordo da proposta de encaminhamento dos pareceres pelos motivos que irei expor na sequência.

7. A questão central dos autos, conforme apontado pela unidade técnica, é avaliar se as inconsistências detectadas na Nota Fiscal 89, apresentada pelo recorrente na prestação de contas do convênio, são meras impropriedades formais que não impedem a verificação do nexo de causalidade entre os recursos e as despesas consignadas no documento.

8. Referidas inconsistências, que levaram esta Corte ao julgamento pela irregularidade das contas do responsável, foram levantadas inicialmente pela Procuradoria (peça 20) e acompanhadas pelo relator *a quo*. Destaco, a seguir, trecho do parecer do *Parquet* especializado (grifos acrescidos):

“13. Em que pese o atesto pela boa e regular aplicação das contas relativas à primeira parcela do repasse da Funasa, equivalente a R\$ 80.000,00, emitido por meio do Parecer Financeiro nº 380/07 (peça 1, p. 147-153), verifica-se, da análise processual, irregularidades no documento fiscal que embasa a realização da despesa efetivada. **Inexiste identificação quanto ao título e ao número do convênio na nota fiscal nº 0089** (peça 13, p. 50, 62).

14. Ademais, causa estranheza o fato de o **atesto contido na referida nota fiscal ter sido apostado em momento posterior ao pagamento da referida despesa, uma vez que a primeira nota fiscal acostada aos autos não continha tal informação** (peça 13, p. 50 e 62). Tal impropriedade contraria o art. 62, da Lei 4.320/1964, uma vez que inverte o estágio da despesa, pois o pagamento só deve ser efetuado após sua regular liquidação, sendo que o atesto é uma das etapas da liquidação da despesa. Soma-se a isso, a ausência de identificação do servidor responsável pelo atesto. Destaque-se, neste ponto, que tal irregularidade foi identificada no Parecer Financeiro 198/2012, e oportunizado ao recorrente seu saneamento, no entanto, nenhuma ação foi empreendida nesse sentido (peça 1, p. 189-191).

(...)

17. A ausência de indicação do número do ajuste em notas fiscais não é considerada falha meramente formal. Nessa linha, merece destaque deliberação desta Corte de Contas, a qual enuncia a gravidade da irregularidade quando da inexistência de identificação do convênio nas notas fiscais, porquanto tal prática

permite a utilização do mesmo documento fiscal para justificar a realização da despesa perante variados convênios e, até mesmo, em face da contabilidade municipal (Acórdão 2430/2017 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues).

18. Nesse ponto, identifica-se que, **no ano de 2006, o município de Potengi/CE foi contemplado com repasses da Funasa oriundos de três diferentes convênios, dos quais o convênio sob análise (nº 1409/05) resultou em repasse total de R\$ 200.000,00 (duas parcelas de R\$ 80.000,00 e uma parcela de R\$ 40.000,00). Os demais convênios (1415/05 e 538/06) resultaram nos repasses totais de R\$ 80.000,00 e R\$ 160.000,00, respectivamente. Destaque-se a similaridade nos valores repassados (peça 2, p. 11), o que reforça a possibilidade da utilização da nota fiscal nº 0089 nos outros convênios, dada a não identificação do convênio no documento fiscal fundamentador da despesa incorrida.”**

9. Conforme pontuado pelo MPTCU, as principais irregularidades identificadas na execução do termo, referentes à Nota Fiscal 89, são a ausência de identificação quanto ao título e ao número do convênio no documento fiscal e a conclusão de que o ateste na nota fiscal ocorreu em momento posterior ao pagamento da referida despesa, uma vez que o primeiro documento acostado aos autos não continha tal informação.

10. Em relação à primeira irregularidade, o recorrente alegou que, embora na nota fiscal não exista menção expressa ao Convênio 1.409/2005, o nexo de causalidade do serviço com o objeto do convênio pode ser extraído a partir da leitura do campo “Discriminação dos Serviços” no documento (peça 42, p. 5).

11. A Serur entendeu que a ausência de indicação do número do ajuste na nota fiscal original constitui forte indício da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos por força do convênio e as despesas realizadas para execução do objeto desse ajuste e que a irregularidade poderia ser afastada caso existissem outras provas do citado nexo causal, o que não foi encontrado.

12. Fazendo referência ao trecho do parecer do MPTCU, reproduzido acima, a unidade técnica entendeu que o documento fiscal, sem a devida identificação do convênio, poderia ter sido utilizado para fins de comprovação dos outros convênios feitos entre a Funasa e o município.

13. Com base nos documentos acostados aos autos (peça 2, p. 11), observo que os diversos repasses da Funasa, recebidos pelo Município de Potengi/CE no ano de 2006, eram oriundos de três convênios, com diferentes objetos, conforme descrito a seguir:

Repassse	Objeto	Valor repassado em 2006
CV 1.409/05	Sistema de Resíduos Sólidos	160.000,00
CV 1.415/05	Melhorias Sanitárias Domiciliares	80.000,00
CV 538/06	Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas	160.000,00

14. Verifica-se que o repasse recebido por força do Convênio CV 538/06, em que o *Parquet* identificou similaridade com os valores repassados no convênio em análise (CV 1.409/05) e que poderia reforçar a possibilidade da utilização da Nota Fiscal 89 nos outros convênios, tinha como objeto a “Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas”, que nada se assemelha ao do convênio em exame, a saber: “Sistema de Resíduos Sólidos”.

15. Como bem apontado pela unidade técnica, segundo recente jurisprudência do Tribunal, a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas pode ser considerada falha formal se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (Acórdão 3.875/2018 - 1ª Câmara, rel. min. Vital do Rêgo).

16. Considero ser esse o caso do convênio em exame.

17. A nota fiscal que vem sendo impugnada (peça 13, p. 50 e 62) apresenta a seguinte descrição no campo de discriminação dos serviços (grifos acrescentados): “referente à 1ª parcela dos

serviços de construção de sistema de saneamento básico – **resíduos sólidos**, instalação de triagem, reciclagem e destino final, conforme contrato”.

18. Considerando que o referido documento faz expressa menção ao objeto do Convênio 1.409/2005, qual seja, “resíduos sólidos”, tal documento não poderia ser utilizado para fins de comprovação de despesa em outros convênios, especificamente no convênio CV 538/06, como aduz o *Parquet*, tendo em vista tratarem de objetos de natureza distinta.

19. Posto isso, de acordo com a jurisprudência desta Corte, entendo que a ausência de identificação do convênio na Nota Fiscal 89 pode ser considerada falha formal, considerando que a descrição dos serviços registrada no documento permite comprovar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto do convênio, afastando a existência de débito ao erário.

20. Em relação à segunda irregularidade, de que o ateste na Nota Fiscal 89 ocorreu em momento posterior ao do pagamento da despesa, pois a primeira cópia do documento acostada aos autos não continha tal informação, o recorrente alegou que “não se tratou de inserção de informações inverídicas em processo de tomada de contas, conforme levou a crer o Ministro Relator, mas apenas em tentativa de corrigir irregularidade formal detectada pela própria FUNASA”.

21. Informou também: “constatando que faltava o carimbo de atesto da referida Nota Fiscal, a FUNASA comunicou o município para que fosse providenciada a devida correção do equívoco cometido, o que foi plenamente atendido pela municipalidade, não se tratando de inserção de informações inverídicas, mas tão somente de cumprimento de observação realizada pela própria entidade concedente”.

22. Considerando que parecer técnico da Funasa (peça 13, p. 58-60) atestou que o objeto pactuado no convênio fora atingido em 100% da parcela liberada e que não foram registradas impropriedades na execução do convênio até aquela data, e inexistindo nos autos quaisquer indicativos de má-fé por parte do responsável, considero que não se pode concluir acerca da ausência de nexo de causalidade entre os documentos fiscais e a despesa realizada.

23. Diante dessas considerações, com vênias por divergir da Serur e do MPTCU, embora não elididas as impropriedades formais na aplicação dos recursos transferidos, concluo pela inexistência de débito ao erário e, por essa razão, proponho acolher, em parte, o presente recurso para afastar a imputação de débito e julgar as contas de Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza regulares com ressalva, com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal conceda provimento ao presente recurso, nos termos da minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2020.

ANA ARRAES  
Relatora