Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo: **862579**
Natureza: Consulta
Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Matias Barbosa
Consulente: José de Alencar da Silva, Presidente
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão
Sessão: 09/05/2012
Decisão unânime

EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – DESPESA PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA DESOBRIGADA DA EMISSÃO DE NOTA FISCAL – COMPROVAÇÃO DA DESPESA – SUBSTITUIÇÃO POR DOCUMENTO EQUIVALENTE DE QUITAÇÃO – POSSIBILIDADE – SÚMULA TC-93.
a) A isenção tributária é espécie do gênero exclusão do crédito tributário e, quando concedida a um contribuinte, atinge apenas a obrigação principal, permanecendo, dessa forma, as obrigações acessórias como, por exemplo, o dever de emitir comprovantes fiscais;
b) A nota fiscal é um dos documentos hábeis para a comprovação da regularidade da despesa pública, podendo ser substituída por outros documentos equivalentes de quitação, nos termos da Súmula nº 93 deste Tribunal de Contas.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

I – RELATÓRIO
Trata-se de consulta formulada pelo Senhor José de Alencar da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa, na qual apresenta o seguinte questionamento:
"Em um município onde os servidores são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho –CLT, de forma que fazem jus a passagem para traslado da residência ao local de trabalho, e acaso existente neste Município apenas uma Empresa que realize Transporte Rodoviário de Passageiros, e a mesma, por força da lei Complementar 116/2003, seja isenta do recolhimento de ISSQN, e como corolário da emissão de Nota Fiscal, como procederia o Município, no tocante a regularização da despesa, ante a necessidade de adquirir passagens para seus servidores, eis que a Empresa de Transporte não emitiria Nota Fiscal, mas tão e somente Recibo de Venda?"
Autuada e distribuída a consulta à minha relatoria (fl. 02), encaminhei os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que emitiu o relatório técnico de fls. 04/06, no qual informa que não foram identificadas deliberações acerca do questionamento nos exatos termos ora suscitados.
Destacou, entretanto, que, nas respostas às Consultas nºs 166651, 657617, 661206, 489787, 178635, 88287 e 102918, este Tribunal entendeu que a comprovação da despesa púplica far-se-á por meio da apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, informando, ainda, sobre a existência da Súmula nº 93, a qual também trata deste tema.
É o relatório, na essência.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:
Solicito a dispensa da leitura por já ter sido distribuído o relatório a V. Exas.

CONSELHEIRA PRESIDENTE EM EXERCÍCIO ADRIENE ANDRADE:
Dispensada a leitura.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:
Preliminar

Considerando que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 212 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:
Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:
Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:
Conheço da presente consulta.

CONSELHEIRA PRESIDENTE EM EXERCÍCIO ADRIENE ANDRADE:
Também conheço.
APROVADA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

MÉRITO
O Consulente questiona, em síntese, de que forma será comprovada a regularidade da despesa municipal no caso da aquisição de bens de pessoa jurídica, isenta do recolhimento de determinado tributo, e que, por este motivo, não emita nota fiscal.
Antes de adentrar no mérito da indagação propriamente dita, faz-se necessário esclarecer que a isenção – espécie do gênero exclusão do crédito tributário - não elide, por si só, o dever de emitir comprovantes fiscais. Isso porque a emissão da nota fiscal é considerada obrigação tributária acessória e, conforme dispõe o parágrafo único do art. 175 do Código Tributário Nacional, "a exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente".
Noutros termos, a regra geral do parágrafo único do art. 175 do Código Tributário Nacional prevê que, ainda quando o sujeito passivo da relação tributária não esteja obrigado a recolher o tributo, deve ele, mesmo assim, cumprir com todas as obrigações acessórias necessárias à fiscalização pelo ente municipal, como, no caso, emitir comprovantes fiscais.
Neste sentido, Hugo de Brito Machado ensina o seguinte:
Um comerciante, ao vender determinada mercadoria isenta de ICMS é obrigado a emitir nota fiscal. A operação de venda, no caso, não gera a obrigação de pagar o ICMS. Inexiste, portanto, a específica obrigação tributária à qual diretamente esteja ligada a obrigação acessória de emitir nota fiscal. Não obstante, a emissão da nota fiscal lhe é exigida porque se presta para controlar sua receita, elemento formador da base de cálculo do imposto de renda.
Portanto, conclui-se que não é apenas pelo fato de o contribuinte ser beneficiado por uma isenção tributária que ele está dispensado de emitir comprovantes fiscais.
Ultrapassado este ponto, veja-se que o comprovante fiscal possui dupla finalidade: para o fisco ele é considerado como o documento oficial que registra as movimentações e operações relativas às atividades do contribuinte, objetivando a verificação do valor do tributo a ser recolhido; para o Direito Financeiro ele é utilizado para demonstrar a regularidade da despesa no intuito de proceder à sua liquidação, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/64.
O cerne do questionamento do Consulente reside exatamente na segunda função do comprovante fiscal, uma vez que o jurisdicionado deseja saber de que forma a despesa pública será regularizada quando determinada pessoa não esteja obrigada a emitir notas fiscais.
Com efeito, o art. 63 da Lei nº 4.320/64, em momento algum estabelece que o comprovante fiscal é o único documento capaz de atestar a regularidade da despesa, conforme se verifica na sua redação:
Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (grifo nosso).
Na realidade, o comprovante fiscal é um dos documentos hábeis para que a Administração proceda à liquidação da despesa. Neste sentido, a Súmula nº 93 deste Tribunal de Contas esclareceu a questão ao dispor:

"As despesas públicas, ainda que precedidas de Notas de Empenho, mas que não se fizerem acompanhar de Notas Fiscais ou documentos equivalentes de quitação são irregulares e de responsabilidade do gestor."

Assim, embora haja referência expressa à nota fiscal, o verbete sumular é claro ao prever a possibilidade de sua substituição por "documentos equivalentes de quitação", evidenciando que a comprovação da regularidade da despesa pública pode ocorrer ainda quando a outra parte não esteja obrigada a emitir notas fiscais, desde que sejam apresentados documentos equivalentes.

Quanto à especificação de quais seriam esses documentos, o Tribunal já se pronunciou, na Sessão do dia 31/03/99, ao apreciar a Consulta nº 489787, de relatoria do saudoso Conselheiro Simão Pedro Toledo, a saber:

"A nota fiscal é o documento hábil para registrar todas as operações referentes às atividades industriais, comerciais ou de prestação de serviços, sendo sua obrigatoriedade definida em lei, advinda de competência tributária estadual e municipal, conforme disposto nos arts. 155 e 156 da Constituição Federal. Não consta das atribuições do Tribunal de Contas a exigência da emissão de nota fiscal, mas, no que diz respeito ao comprovante das despesas públicas, deve ser observado o disposto na Súmula TC-93: as despesas públicas, ainda que precedidas de Notas de Empenho, mas que não se fizerem acompanhar de Notas Fiscais ou documentos equivalentes de quitação são irregulares e de responsabilidade do gestor.

Entende-se como documento equivalente de quitação: recibo de pagamento a autônomo, bilhetes de passagens, etc ."

Portanto, ainda que a pessoa física ou jurídica não esteja obrigada a emitir comprovantes fiscais, a despesa pública pode ser regularizada mediante a apresentação de outros documentos que atestem a entrega do objeto ou a prestação do serviço.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à consulta formulada nos seguintes termos:

a) a isenção tributária é espécie do gênero exclusão do crédito tributário e, quando concedida a um contribuinte, atinge apenas a obrigação principal, permanecendo, dessa forma, as obrigações acessórias como, por exemplo, o dever de emitir comprovantes fiscais;

b) a nota fiscal é um dos documentos hábeis para a comprovação da regularidade da despesa pública, podendo ser substituída por outros documentos equivalentes de quitação, nos termos da Súmula nº 93 deste Tribunal de Contas.

É como respondo, Exa.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.
APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.