

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS

PROCESSO Nº 11861e20

PARECER Nº 01311-20

CONSULTA. NOTA FISCAL ELETRÔNICA. DOCUMENTO AUXILIAR DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA. NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL APURAR A EXISTÊNCIA, VALIDADE E CONFORMIDADE DAS NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS RECEBIDAS. DANFE SEM DEVIDA VERIFICAÇÃO NÃO POSSUI VALIDADE JURÍDICA.

1) O DANFE, embora possua um layout acessível contendo o resumo das informações presentes na NFe, não substitui e não se confunde com a Nota Fiscal Eletrônica.

2) Cabe a Administração Pública Municipal destinatária da NFe proceder as verificações necessárias para garantir a validade jurídica da NFe e do DANFE correspondente.

3) Apenas com a adequada consulta da existência, autoria, concessão de autorização de uso e validade da NFe, o DANFE poderá ser utilizado como documento hábil para a comprovação documental junto à auditoria do Tribunal de Contas, em substituição às Notas Fiscais em papel modelos 1 ou 1A.

A controladora geral do MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS, Sra. Leila Carla Vila Flor Souza Gabriel, por meio de ofício nº 041/2020 endereçado a este TCM, aqui protocolado sob o nº 11861e20, solicita orientação “quanto a valide de Nota fiscal e DANFE perante a este Tribunal.”, uma vez que é sabido que “a nota fiscal eletrônica compõe o processo de liquidação e pagamento, sendo obrigatório o seu envio para o órgão fiscalizador via e-TCM.”

Neste contexto, indaga:

O DANFE sem o devido acompanhamento da nota fiscal anexa ao processo, tem valide como documento hábil para comprovação documental junto ao Tribunal de Contas?

Registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de casos concretos por ventura apresentados.**

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que a Nota Fiscal eletrônica, instituída no país através do Ajuste do Sistema Nacional de Integrado de Informações Econômico Fiscais - SINIEF 7/2005, representou para as administrações tributárias um fortalecimento do controle fiscal e de sua fiscalização, alcançados graças a integração e uniformização fiscal promovida pela modalidade eletrônica do documento fiscal.

No Ajuste SINIEF 7/2005 (com suas alterações) encontra-se a disciplina da matéria, notadamente o conceito de nota fiscal eletrônica:

Art. 1º. § 1º Considera-se Nota Fiscal Eletrônica - NF-e o documento emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, com o intuito de documentar operações e prestações, cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e autorização de uso pela administração tributária da unidade federada do contribuinte, antes da ocorrência do fato gerador.

A Nota Fiscal Eletrônica, modelo 55, deverá ser utilizada apenas em substituição a Nota Fiscal modelo 1 ou 1-A, ou ainda à Nota Fiscal de Produtor modelo 4, pelos contribuintes do IPI e/ou ICMS, consoante determinação contida na SINIEF 7/2005 (cláusula 1ª e inc.s I e II), não se destinando a substituir os outros modelos de documentos fiscais existentes na legislação.

A Nota Fiscal eletrônica é o documento de existência apenas digital que registra operações comerciais, emitida e armazenada eletronicamente, destinada a documentar, para fins fiscais, uma operação de circulação de mercadorias ou uma prestação de serviços.

A validade jurídica da NFe é garantida pela autorização de uso previamente fornecida pelo Fisco e pela assinatura digital do remetente, que assegura a integridade dos dados e a autoria do emissor.

Relevante mencionar a definição inserida no Portal da Nota Fiscal Eletrônica, no espaço destinado a 'Perguntas Frequentes':

O que é a Nota Fiscal Eletrônica - NF-e?

Podemos conceituar a Nota Fiscal Eletrônica como sendo um documento de existência apenas digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma operação de circulação de mercadorias ou uma prestação de serviços, ocorrida entre as partes. Sua validade jurídica é garantida pela assinatura digital do remetente (garantia de autoria e de integridade) e a Autorização de uso fornecida pelo Fisco, antes da ocorrência do fato gerador.

(<http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/perguntasfrequentes>)

O arquivo XML da NFe deverá obrigatoriamente ser encaminhado ou disponibilizado ao destinatário pelo emitente da NFe, imediatamente após o recebimento da respectiva autorização de uso.

Recebido o arquivo, cabe ao destinatário da NFe, inclusive à Administração Pública municipal, a obrigação de verificar a validade da assinatura digital e a autenticidade do arquivo digital, bem como a concessão da Autorização de Uso da NFe, mediante consulta eletrônica nos sites oficiais da respectiva Secretaria da Fazenda ou na plataforma nacional da Nota fiscal eletrônica.

É o que dispõe a cláusula 10^a, § 1º do Ajuste SINIEF 7/2005: “§ 1º O destinatário deverá verificar a validade e autenticidade da NF-e e a existência de Autorização de Uso da NF-e.”

No já citado Portal da NFe, há o alerta sobre a responsabilidade do destinatário, seja ele particular ou pessoa jurídica, em averiguar a regularidade do documento fiscal: “Reforçamos que o destinatário sempre deverá verificar a validade e autenticidade da NFe e a existência de Autorização de Uso da NF-e, tenha ele recebido o arquivo digital da NF-e ou o DANFE acompanhando a mercadoria.”

Por ser um documento de existência apenas digital, o emitente e o destinatário da transação deverão conservar a NFe em arquivo digital pelo prazo previsto na legislação tributária, seguindo ainda instruções emitidas pelo Fisco.

Além do arquivo da NFe, há também o Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica – DANFE, que é uma representação gráfica da NFe, cujas principais funções são: disponibilizar a chave de acesso para a consulta da NFe; acompanhar a mercadoria em trânsito, fornecendo informações básicas sobre a operação em curso; e, auxiliar na escrituração das operações documentadas por NFe.

O DANFE foi instituído na cláusula nona do Ajuste SINIEF 7/2005, abaixo transcrita:

Cláusula nona Fica instituído o Documento Auxiliar da NF-e - DANFE, conforme leiaute estabelecido no MOC, para acompanhar o trânsito das mercadorias acobertado por NF-e ou para facilitar a consulta prevista na cláusula décima quinta.

Este documento possui basicamente as mesmas informações da Nota Fiscal modelo 1/1A, contemplando os principais dados da transação comercial ali evidenciada, podendo ser impresso em uma via, no caso de acompanhar a mercadoria (cláusula 9ª, § 3º).

A Administração Pública municipal, ao receber o DANFE, seja em arquivo eletrônico ou impresso, deverá, necessariamente, realizar a verificação da validade jurídica da respectiva NFe, através de consulta no portal estadual ou nacional, utilizando-se de um leitor de código de barras ou digitando os algarismos referentes à chave de acesso da Nfe.

Alerte-se que apenas com a consulta do DANFE garante-se a existência, validade e conformidade da NFe. Isto porque podem ocorrer eventos com a NFe, tais como cancelamento ou desconhecimento, que inviabilizarão o seu uso.

Deste modo, pode-se afirmar que o DANFE, embora possua um layout acessível contendo o resumo das informações presentes na NFe, não substitui e não se confunde com a Nota Fiscal Eletrônica.

Este Corte de Contas emitiu a Resolução TCM nº 956/05, que dispõe sobre a obrigatoriedade da emissão de Nota Fiscal por meio eletrônico nas operações com mercadorias destinadas a órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal direta ou indireta:

Art. 1º Nas aquisições de mercadorias destinadas a órgãos ou entidades da administração municipal direta ou indireta deverá ser exigida do contribuinte não somente a apresentação de Notas Fiscais modelos 1 ou 1-A, de conformidade com a situação que lhes der origem, como também – e obrigatoriamente –, de Nota Fiscal emitida por meio eletrônico, como prescreve o art. 1º do Decreto Estadual nº 9.265/04.
(...)

Art. 2º As Notas Fiscais emitidas por meio eletrônico constarão obrigatoriamente dos processos de pagamento que integram as prestações de contas encaminhadas a este Tribunal. (grifos nossos)

Art. 3º A não observância do disposto no artigo anterior deverá repercutir diretamente nos exames das prestações de contas efetivados por este Tribunal.

Mais recentemente, este Tribunal abordou novamente o tema ao tratar das Contas de Gestão, na Resolução TCM nº 1379/2018, onde trouxe a seguinte previsão:

Art. 13. Além do quanto estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64, os processos de pagamento a serem inseridos no e-TCM deverão também observar os seguintes regramentos:

I - conterem comprovantes de despesas (nota fiscal ou documento legal);
(grifos nossos)

Para aprovação de uma despesa pública, o Tribunal de Contas precisa certifica-se, de forma inequívoca, sobre a existência e validade do documento fiscal que serviu de suporte para o negócio jurídico, de modo que a apresentação pela Administração Pública Municipal do DANFE sem a adequada consulta e verificação da NFe, não possui validade jurídica para suportar a regular liquidação da despesa pública.

Neste ponto, essencial colher o entendimento que fora emitido no site oficial da Nota Fiscal Eletrônica, que ao tratar da matéria asseverou:

A Nota Fiscal Eletrônica e o seu documento auxiliar - DANFE - podem ser utilizados para documentar vendas de mercadorias a Órgãos Públicos (Administração Direta ou Indireta) e empresas públicas?

É obrigatório o uso da Nota Fiscal Eletrônica em substituição à Nota Fiscal em papel modelo 1 ou 1A nas operações destinadas a Órgãos Públicos e empresas públicas.

O DANFE (Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica) é uma representação gráfica simplificada da NF-e e tem como funções, dentre outras, conter a chave de acesso da NF-e (permitindo assim a consulta às suas informações na Internet) e acompanhar a mercadoria em trânsito.

O Órgão Público receberá o DANFE juntamente com a mercadoria e deverá realizar a verificação da validade da assinatura digital e a autenticidade do arquivo digital da NF-e (o destinatário tem à disposição o aplicativo "VISUALIZADOR DE DOCUMENTO FISCAL ELETRÔNICO", disponível para download em: <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/visualizador.aspx>, desenvolvido pela Receita Federal do Brasil) e a concessão da Autorização de Uso da NF-e, mediante consulta eletrônica à Secretaria da Fazenda ou Portal Nacional da NF-e.

Realizada a consulta descrita acima e verificada a existência e a validade da NF-e, o DANFE poderá ser utilizado como documento hábil para a comprovação documental junto ao Tribunal de Contas, em substituição às notas fiscais em papel modelos 1 e 1A. (grifos aditados)

(<http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/perguntasFrequentes>)

Sobre a temática, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, em sede de Consulta, manifestou-se no mesmo sentido:

Resolução de Consulta nº 14/2011 (DOE, 24/03/2011). Despesa. Nota Fiscal Eletrônica. Administração Pública. Exigível para liquidação de despesas após a data definida pela legislação tributária pertinente. [Texto ajustado à Resolução de Consulta nº 12/2012] A exigência das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) é regulada por legislação tributária própria, estando os contribuintes do ICMS obrigados a emitirem tais documentos nos prazos por ela definidos. Dessa forma, a Administração Pública deverá exigir de seus fornecedores a apresentação de NF-e, materializada pela DANFE, a fim de amparar as despesas públicas em documentos hábeis e idôneos perante o fisco, e cumprir os ditames do artigo 63, da Lei nº 4.320/1964.

Para corroborar o entendimento aqui empossado, transcreve-se ainda pergunta respondida pela Secretaria da Fazenda de São Paulo, divulgada no seu endereço eletrônico oficial:

7. A Nota Fiscal Eletrônica e o seu documento auxiliar – DANFE - podem ser utilizados para documentar vendas de mercadorias a Órgãos Públicos (Administração Direta ou Indireta) e empresas públicas?

Sim, a Nota Fiscal Eletrônica pode ser utilizada em substituição à Nota Fiscal em papel modelo 1 ou 1A em todas as operações documentadas por este tipo de documento fiscal, inclusive nas vendas a Órgãos Públicos e empresas públicas.

O DANFE (Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica) é uma representação gráfica simplificada da NF-e e tem como funções, dentre outras, conter a chave de acesso da NF-e (permitindo assim a consulta às suas informações na Internet) e acompanhar a mercadoria em trânsito.

O Órgão Público receberá o DANFE juntamente com a mercadoria e deverá realizar a verificação da validade da assinatura digital e a autenticidade do arquivo digital da NF-e (o destinatário tem à disposição o aplicativo “visualizador”, desenvolvido pela Receita Federal do Brasil) e a concessão da Autorização de Uso da NF-e, mediante consulta eletrônica à Secretaria da Fazenda.

Realizada a consulta descrita acima e verificada a existência e a validade da NF-e, o DANFE poderá ser utilizado como documento hábil para a comprovação documental junto à auditoria do Tribunal de Contas, em substituição às Notas Fiscais em papel modelos 1 ou 1A. (grifos nossos)

(https://www.fazenda.sp.gov.br/nfe/perguntas_frequentes)

Registre-se que aos Tribunais de Contas cabe a análise de conformidade do manejo de dinheiro público nos negócios jurídicos praticados pela Administração Pública, atestada, dentre outros documentos, da entrega pela Administração Pública do documento fiscal com validade jurídica, assim definido pelos órgãos responsáveis.

A não observância desta exigência, repercutirá diretamente nos exames das prestações de contas efetivados por este Tribunal, nos termos do art. 3º da Resolução TCM nº 956/05:

Art. 2º As Notas Fiscais emitidas por meio eletrônico constarão obrigatoriamente dos processos de pagamento que integram as prestações de contas encaminhadas a este Tribunal.

Art. 3º **A não observância do disposto no artigo anterior deverá repercutir diretamente nos exames das prestações de contas efetivados por este Tribunal.** (grifos nossos)

Por último, importa mencionar que no site oficial da Nota Fiscal Eletrônica consta uma consulta pública, disponível através da Nota Técnica 2020.005, que versa, dentre outros pontos, sobre a Criação e Atualização de Regras de Validação da NFe, a demonstrar que a matéria tratada neste parecer precisará ser revisitada caso haja mudanças significativas no tratamento da matéria pelas autoridades tributárias.

Diante de tudo quanto anteriormente exposto, esta Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, à luz da sistemática que rege a matéria, conclui que:

- 1) O DANFE, embora possua um layout acessível contendo o resumo das informações presentes na NFe, não substitui e não se confunde com a Nota Fiscal Eletrônica.
- 2) Cabe a Administração Pública Municipal destinatária da NFe proceder as verificações necessárias para garantir a validade jurídica da NFe e do DANFE correspondente.
- 3) Apenas com a adequada consulta da existência, autoria, concessão de autorização de uso e validade da NFe, o DANFE poderá ser utilizado como documento hábil para a comprovação documental junto à auditoria do Tribunal de Contas, em substituição às Notas Fiscais em papel modelos 1 ou 1A.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 25 de agosto de 2020.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica

Revisado por Alessandro Macedo – chefe da AJU