



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00126/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.006572/2010-32**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - CGEXE/MINC**

**ASSUNTOS: CONTAS - DESAPROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS**

EMENTA:

I – Consulta a respeito da juridicidade da possibilidade de contratos e recibos substituírem a apresentação de Nota Fiscal na prestação de contas.

II – Pela impossibilidade - a comprovação das despesas devem ser promovida por meio de “documentos com valor fiscal”.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

**I. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de consulta da Secretaria-Executiva - SE/MinC, a respeito da juridicidade da possibilidade de contratos e recibos substituírem a apresentação de Nota Fiscal na prestação de contas.

2. A Secretaria-Executiva - SE/MinC, por meio da Nota Técnica nº 10/2018 (0492931 - SEI), encaminhou a consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou os questionamentos que agora se analisa.

3. Vale transcrever excertos da Nota Técnica nº 10/2018, para detalhar os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

3.1. Trata-se de análise exclusiva do pedido de reconsideração que encaminha respostas às diligências resultantes da análise financeira do convênio firmado entre a União e por intermédio do Ministério da Cultura – MinC, e a Organização Não Governamental Porão do Rock, no valor total de R\$ 491.860,00, fundamentados no Parecer Financeiro SEI n. 10/2016/G6 - Passivo/CGEXE/SPOA/SE ([0027339](#)) de 03 de junho de 2016, encaminhados ao conveniente através do Ofício SEI nº 12/2016/G6 - Passivo/CGEXE/SPOA/SE-MINC ([0027431](#)), datado de 03 de junho de 2016.

3.2. A vigência do convênio foi de 12 de julho de 2010 até 31 de dezembro de 2010, (fl. 251). O Convênio teve uma prorrogação de ofício, fundamentada pelo inciso IV, artigo 7º da IN/STN/Nº 01/1997, haja vista o atraso na liberação dos recursos, fls. 278/279, reestabelecendo a vigência para 15 de janeiro de 2011.

3.3. A apreciação em questão não teve como objetivo a realização de uma nova análise financeira com reexame de extratos bancários, notas fiscais, documentos contábeis e financeiros, uma vez que isso já foi realizado nos Pareceres Financeiros anteriormente emitidos.

3.4. Nos documentos juntados pelo conveniente há a justificativa da impossibilidade de apresentar as notas fiscais para comprovar despesas contratadas através de pessoas jurídicas devido ao decurso do prazo de 5 anos, prazo este que desobriga os fornecedores a manter em seus arquivos documentos com mais de 5 anos de vigência. Assim não foi possível encontrar as documentações solicitadas nem conseguir 2as vias.

#### 4. ANÁLISE

4.1. Restou-se pendente para a conclusão da prestação de contas do convênio em epígrafe a comprovação de algumas inconsistências apontadas no Parecer Financeiro SEI n. 10/2016/G6 - Passivo/CGEXE/SPOA/SE ([0027339](#)), das quais o conveniente encaminhou nova documentação e é o que se passa a analisar:

4.2. Naquele Parecer o conveniente teve despesas glosadas quanto à realização de saque em espécie nos valores de R\$42.000,00, R\$30.000,00 e R\$21.268,30 para pagamento dos fornecedores, o que é vedado pela IN/STN 01/1997 e pela vasta jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, o conveniente justifica que os valores citados foram transferidos diretamente pelo caixa bancário, o qual faz primeiramente um saque seguido de uma TED nominal, cujos comprovantes estão acostados às fls 668/672.

(...)

4.8. Quanto às liquidações elencadas no quadro abaixo, que foram diligenciadas por não terem sido comprovadas através de recibos/RPA ou notas fiscais, apesar de mencionadas na relação de pagamentos e relatório de receitas e despesas, o conveniente apresenta declarações de prestações de serviços e contratos de prestação de serviços, conforme segue:

(...)

4.9. Sabe-se que conforme a vasta legislação pertinente aos convênios e ainda o Acórdão nº 2261/2005 do TCU mencionado abaixo, para prestar contas de pessoa jurídica é necessário o envio de documentos fiscais – notas fiscais - hábeis à comprovação da prestação dos serviços contratados. Sabe-se também que o conveniente tem o dever prestar contas do conveniente até 30 dias do final da vigência do convênio, prazo este em que as notas fiscais das empresas relacionadas acima hábeis não foram apresentados.

(...)

4.9.1. Contudo, o conveniente encaminha a esta Gerência 06 documentos sem valor fiscal como contratos e declarações de recebimento do fornecedor nos quais afirmava-se não ser possível apresentar cópia de 2ª via das notas fiscais pois, pelo decurso do prazo de 5 anos, a pessoa jurídica não é obrigada a manter em seus arquivos documentos com mais de 5 anos de vigência. Da mesma feita, o conveniente também afirma que não encontrou suas vias fiscais e não sendo possível lançar mão de cópia dos documentos de 2ª via-do fornecedor, encaminhou as cópias dos contratos e recibos como forma de atender à diligência.

4.9.2. Diante ao impasse da segurança jurídica para a aceitação destes documentos (contratos e recibos) com o objetivo comprovar o bom e regular uso do dinheiro público no pagamento das despesas no valor total nominal de R\$ 21.360,00, esta área técnica encaminha os autos à análise desse fato à CONJUR, para que possamos se tais contratos e declarações de recibo, podem ser aceitos para sanar a ausência das notas fiscais e por fim concluir a análise sugerindo pela a provação da prestação de contas ou pela reprovação da prestação de contas com a posterior devolução do valor nominal de R\$ 21.360,00, devidamente corrigidos e acrescidos de juros legais no valor total de R\$37.088,08 .

#### 5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do apresentado, encaminha-se esta Nota Técnica, bem como os autos compostos pelo Recurso e Parecer Parecer Financeiro SEI n. 10/2016/G6 - Passivo/CGEXE/SPOA/SE ([0027339](#)) e pedido de reconsideração através da Declaração ([0490171](#)) para apreciação da CONJUR sobre a segurança jurídica em acatar os documentos encaminhados e listados nos itens 4.9, 4.9.1 e 4.9.2.

4. É o relatório. Passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. A consulta submetida à Conjur/MinC solicita esclarecimentos a respeito da juridicidade da possibilidade de contratos e recibos substituírem a apresentação de Nota Fiscal na prestação de contas.

6. O proponente apresenta as seguintes alegações:

- a) não ser possível apresentar cópia de 2ª via das notas fiscais pois, pelo decurso do prazo de 5 anos;
- b) a pessoa jurídica não é obrigada a manter em seus arquivos documentos com mais de 5 anos de vigência; e
- c) não encontrou suas vias fiscais e não sendo possível lançar mão de cópia dos documentos de 2ª via-do fornecedor, encaminhou as cópias dos contratos e recibos como forma de atender à diligência.

7. Pode-se resumir a consulta ao seguinte questionamento: **“é juridicamente aceitável a apresentação de contratos e recibos em substituição de Notas Fiscais na prestação de contas?”**.

8. A Cláusula Oitava – Da Prestação de Contas do convênio, assim estabelece:

“ O CONVENIENTE ficará sujeito a Prestação de Contas do total dos recursos recebidos do CONCEDENTE, até 30 (trinta) dias após o prazo previsto para a vigência do Convênio, expresso no plano de trabalho, sem prejuízo da prestação parcial de contas requerida pelo CONCEDENTE, a qualquer tempo.

(...)

**Parágrafo Segundo** – As despesas serão comprovadas mediante documentos fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, notas fiscais, recibos e quaisquer outros documentos comprobatórios ser emitidos dentro da vigência do instrumento e em nome do CONVENIENTE, com a identificação do título e número deste CONVÊNIO e mantidos em arquivos em boa ordem, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da aprovação da tomada de contas do gestor do CONCEDENTE, pelo Tribunal de Contas da União, relativa ao exercício em que ocorreu a concessão.”.

8. Nesse sentido, constata-se que o texto do próprio instrumento celebrado assevera que as despesas deverão ser comprovadas mediante “documentos fiscais ou equivalentes”, logo, é forçoso concluir que apenas as espécies de documentos fiscais, estabelecidos pelos respectivos órgãos de fazenda, poderão ser considerados aptos para comprovar as despesas, exemplos: Nota Fiscal, Cupom Fiscal (quando aplicável) e etc. Frise-se que compete aos órgãos de fazenda definirem as espécies e hipóteses para emissão dos “documentos com valor fiscal”.

9. Vale destacar, também, que o próprio texto do instrumento assevera que o CONVENIENTE tem a obrigação de manter os arquivos disponíveis para os órgãos de controles pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da aprovação da tomada de contas do gestor do CONCEDENTE, pelo Tribunal de Contas da União, relativa ao exercício em que ocorreu a concessão.

10. Fica claro que o CONVENIENTE não pode alegar não ter a obrigação de dispor dos documentos comprobatórios durante esse período.

11. O fato do instrumento (Termo de Convênio) citar a possibilidade de utilização de faturas, recibos e quaisquer outros documentos comprobatórios, deve ser compreendido como exceção. Nas hipóteses que não seja exigido pelos órgãos fazendários a expedição de documento fiscal, essas modalidades de documentos poderiam ser aceitos. Todavia, a regra atual é que os documentos fiscais devem ser emitidos para qualquer situação de venda de produtos e/ou serviços, logo, sempre deverá ser expedido o respectivo documento com valor fiscal.

12. Nesse sentido, **considera-se que um mero recibo, em conjunto com o respectivo contrato, não se configura como documento fiscal hábil a comprovar a realização da despesa.**

13. O CONVENIENTE alega que a pessoa jurídica que emitiu o recibo não é obrigada a guardar a respectiva Nota Fiscal, por mais de 5 (cinco). Essa alegação em nada influencia na situação, pois ele próprio, o CONVENIENTE, tem a obrigação de guardar a documentação comprobatória.

14. Nessa linha, segue a jurisprudência administrativa da Corte de Contas da União que foi citada pela própria área administrativa. Cita-se o Acórdão nº 2261/2005 do TCU:

“As pessoas jurídicas que prestem serviço ou forneçam **mercadorias estão obrigadas a emissão de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes previstos nas legislações do ICMS/IIPI** (Convênios Confaz/SINIEF SNº, de 15/12/1970 e SINIEF 06/89) e do ISS, ainda que o serviço prestado ou a mercadoria fornecida estejam imunes ou isentos, tendo em vista que a imunidade e a isenção excluem a obrigação tributária principal, mas não as obrigações tributárias acessórias, como a obrigatoriedade de emissão de notas fiscais ou documentos equivalentes. O mesmo raciocínio aplica-se às entidades e às instituições contempladas com imunidade tributária prevista no art. 150 da Constituição Federal, inciso VI, alíneas 'b' e 'c'. Vale ressaltar que nem mesmo as microempresas, que dispõem de tratamento tributário simplificado, estão dispensadas da emissão de notas fiscais.

... A pessoa jurídica que não possui talonários de notas fiscais, por não realizar habitualmente operações mercantis, deve recorrer à secretaria de finanças do Município ou à secretaria de fazenda do Estado para obter nota fiscal avulsa do serviço prestado ou da mercadoria fornecida.

**Não há motivos, portanto, que justifiquem a profusão de despesas e pagamentos comprovados por simples recibos.** Os responsáveis por órgãos da Administração Pública não podem admitir, nos documentos de prestação de contas, comprovação de despesas baseadas em **documentos ilegítimos**, pois tal atitude, **além de ferir normativos em vigor, tende a facilitar práticas de evasão fiscal** (art. 1º, Lei 4.729/65) e **de crimes contra a ordem tributária** (art. 1º, V, da Lei 8.137/90).

A prática abre caminho para a evasão fiscal, **pela falta de lançamento dos tributos e contribuições devidos, gerando, em consequência, prejuízo ao erário**, além de elevar o risco de fraude contra a Administração pela maior facilidade de se forjar documentos não fiscais e da falta de fiscalização fazendária sobre os mesmos.

Verificou-se, ainda, que as prestações de contas de vários convênios foram aprovadas com base apenas nas relações de pagamentos, sem exame da documentação comprobatória das despesas realizadas.

Tal procedimento, em tese, teria fundamento no § 1º do art. 30 da IN, assim vazado: 'Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.' (grifo nosso).

15. Pode-se constatar que, o entendimento sedimentado sobre o assunto é no sentido de que a comprovação das despesas deve ser promovida por meio de "documentos com valor fiscal".

### III. CONCLUSÃO.

16. Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU considera que a comprovação das despesas devem ser promovida por meio de "documentos com valor fiscal".

17. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria Executiva - SE/MinC

Brasília, 07 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)  
ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400006572201032 e da chave de acesso e45283ad

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 114482184 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 08-03-2018 15:29. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---