

~~reprovar a Prestação de Contas de gestão da Prefeitura Municipal de Altamira, exercício 2014, de responsabilidade do Sr. Domingos Juvenil Nunes de Souza (Acórdão nº 35.837), assim como contra a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas de governo do mesmo exercício (Resolução nº 15.197), ambos ocorridos na sessão plenária de 14/01/2020, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos da Ata da sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, por unanimidade.~~

~~**DECISÃO:** em conhecer e negar provimento aos embargos.~~

RESOLUÇÃO Nº 14.653, DE 16/04/2019

Processo nº 1350012013-00

~~Origem: Prefeitura Municipal de Curuá~~

~~Assunto: Prestação de Contas de Governo~~

~~Exercício: 2013~~

~~Responsável: Adriana Pereira da Silva~~

~~Contador: José Augusto Rufino de Sousa – CRC – PA 7699~~

~~Procuradora: Maria Inez Klautau de Mendonça Gueiros~~

~~Relator: Conselheiro Substituto Sérgio Franco Dantas.~~

~~**EMENTA:** PM DE CURUÁ. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2013. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.~~

~~**RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por votação unânime, em conformidade com a ata da sessão e nos termos do relatório e voto do Conselheiro Substituto Relator.~~

~~**DECISÃO:**~~

~~I – Emitir Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Curuá, a não aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal, exercício de 2013, de responsabilidade da Sr^a. Adriana Pereira da Silva, nos termos do Art. 45, III, da Lei Complementar n.º 109/2016.~~

~~II – Determinar que a Secretaria deste Tribunal, notifique o Presidente da Câmara Municipal de Curuá, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, retire os autos da sede deste Tribunal, para processamento e julgamento do presente Parecer Prévio, no prazo de 90 (noventa) dias, conforme determina o Art. 71, §2º, da Constituição Estadual, sob pena de envio dos autos ao Ministério Público Estadual,~~

~~para apuração de crime de improbidade, por violação do Art. 11, II, da Lei n.º 8.429/1992, sem prejuízo de outras sanções que vier a imputar este Tribunal, de natureza pecuniária e de ponto de controle para reprovação de suas contas.~~

RESOLUÇÃO Nº 15.218, DE 13/02/2020

Processo nº 201905823-00

Origem: Prefeitura Municipal de Belém-Unidade Coordenadora do Programa (PROMABEN) – exercício 2019

Assunto: Consulta

Interessada: Luciana S. C. Vasconcelos

Instrução: Diretoria Jurídica – DIJUR

Relator: Conselheiro Sérgio Leão

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE BELÉM. UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA UCP/PROMABEN. EXERCÍCIO 2019. "NOTA DE DÉBITO" EXIGÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL. DESPESAS REEMBOLSÁVEIS. POLÍTICA DE AQUISIÇÕES DO BID. VINCULAÇÃO AO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. POSSIBILIDADE. RESSARCIMENTO POR MEIO DE NOTA DE DÉBITO. OBSERVÂNCIA ESTRITA ÀS PREVISÕES CONTRATUAIS DE REEMBOLSO (QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS). EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS IDÔNEOS A COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DA DESPESA PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO. PELA ADMISSIBILIDADE.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de CONSULTA formulada em tese, e respondida nos termos no Art. 1º. Inciso XVI, da LC nº 084/2012 c/c §2º, do Art. 300, do RITCM/PA, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Pará, por unanimidade.

DECISÃO: em aprovar a resposta à CONSULTA, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relatos, às fls 176 a 193.

RESOLUÇÃO Nº 15.293, DE 05/03/2020

Processo Nº 125001.2016.1000 (SPE) – 202000631-00 (Físico)

Município: Terra Alta

Órgão: Prefeitura Municipal



PROCESSO Nº.	201905823-00
REFERÊNCIA	Prefeitura Municipal de Belém / Unidade Coordenadora do Programa - PROMABEN
INTERESSADA	Luciana S. C. Vasconcelos
ASSUNTO	Consulta
INSTRUÇÃO	Diretoria Jurídica – DIJUR
RELATOR	Conselheiro SÉRGIO LEÃO
EXERCÍCIO	2019

RELATÓRIO

Tratam os autos em epígrafe de consulta formulada pela **Prefeitura de Belém**, por intermédio da **Unidade Coordenadora do Programa – UCP/PROMABEN**, exercício financeiro de **2019**, subscrita pela Sra. **LUCIANA S. C. VASCONCELOS** (Coordenadora Geral), autuada em **03.09.19**, onde solicita a manifestação deste TCM-PA quanto à seguinte questão fática, a seguir sintetizada:

- Orientações quanto à possibilidade de utilização de “Nota de Débito”, para ressarcimento de despesas reembolsáveis, previstas nas contratações de terceiros (v.g. consultores), realizadas conforme políticas de aquisição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- Esclarecimentos quanto à forma de lastreamento das respectivas **“Notas de Débitos”**, objetivando assegurar a legalidade e correção dos pagamentos/ressarcimentos realizados.

Objetivando instruir a presente consulta, foram anexados aos autos, pelo Consulente, para além do **Ofício nº 665/2019-UCP** (fls. 01/03), o **Contrato de Empréstimo nº 3303/OC-BR** (fls. 04/53) celebrado entre o Município de Belém e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Em despacho de fls. 56, encaminhei os autos à Diretoria Jurídica, com base no **art. 300, §4º, do RITCM/PA**, para que fosse elaborada análise técnica, por meio de parecer, o qual tempestivamente elaborado, nos termos do **Parecer Jurídico n.º 13/2020/DIJUR/TCM-PA**, que adoto como relatório, ao que transcrevo, por pertinente, sua análise de mérito, *in verbis*:

RESOLUÇÃO N.º: 15.218/2020.

II – DA ANÁLISE DE MÉRITO:**II.A) DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO INTERNA DO MUNICÍPIO:**

Primeiramente, importante esclarecer que a presente consulta versa sobre a dificuldade que o Município de Belém, por intermédio da Unidade Coordenadora do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (UCP/PROMABEN), vem enfrentando na operacionalização administrativa de pagamento/restituição das “despesas reembolsáveis” de consultores, tal como previsto pela nominada “Políticas de Aquisições e Contratações do BID”, que regem o **Contrato de Empréstimo nº 3303-OC/BR (BR L1369)**.

Acerca dos óbices enfrentados pela consulente, transcrevemos abaixo trecho do **Ofício n.º 665/2019-UCP** às fls. 01/03, no qual informa:

"Na iminência de consolidar contratos administrativos para execução de serviço de consultorias previsto dentro da Política para seleção e contratação de consultores financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, GN nº 2350-9, a Subcoordenadoria Administrativa e Financeira da UCP/PROMABEN detectou que no sistema digital de Gestão integrada de informações governamentais (GIIG), administrado pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), inexistia possibilidade de inserção de "Nota de débito para as despesas reembolsáveis".

Assim, inicialmente, destaca-se que a contratação de consultores visa auxiliar a Administração Pública, *in casu*, a Prefeitura Municipal de Belém, na execução de diversas atividades, tais como assessoria relativa às políticas, reformas institucionais, administração, serviços de engenharia, supervisão de obras, serviços financeiros, assessoria em aquisições; estudos sociais e ambientais; e identificação, preparação e implementação de projetos, conforme preceitua o **item 1.3** do documento **"Políticas para a Seleção e Contratação de Consultores Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento"** (GN-2350-9), devidamente acostado às fls. 30/53, dos autos.

Compulsando o referido instrumento, destaca-se do **item 2.4** do referido documento, que os custos inerentes às contratações realizadas pelo Poder Público são classificados em duas categorias amplas, quais sejam:

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

a) Honorários ou remuneração (de acordo com o tipo de contrato utilizado); e

b) Despesas reembolsáveis.

Acerca das nominadas “despesas reembolsáveis”, prevê o **item 2.26**, do aludido instrumento, que estas serão pagas a partir dos custos efetivamente incorridos e previamente estabelecidos em contrato, mediante a respectiva apresentação de recibos, não estando sujeitas à negociação.

Entretanto, assevera, ainda, que o cliente (Poder Público) poderá estabelecer, junto aos contratos firmados, tetos para os preços unitários de certas despesas, a exemplo de custos com viagens ou diárias de hospedagem, devendo, para tanto, indicar os valores máximos atribuídos a tais despesas, por ocasião da solicitação de propostas ou, ainda, definir previamente o valor referente às diárias.

Extraí-se, portanto, que segundo as políticas estabelecidas pelo BID, os consultores, para além da percepção de seus honorários/remuneração, deverão ser ressarcidos pelos gastos/custos apurados e previstos, para o desenvolvimento das atividades que venham a ser contratados.

Tal metodologia de contratação e contraprestação é aplicável à Administração Pública, por se inserir como elemento condicionante à celebração dos contratos de empréstimos vinculados ao BID e demais organismos internacionais de crédito, a rigor do autorizativo fixado pelo **art. 42, §5º, da Lei Federal n.º 8.666/93**, que transcrevemos:

Art.42.*Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.*

§5º.*Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades,*

RESOLUÇÃO N.º: 15.218/2020.

inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

No âmbito deste TCM-PA, a temática – utilização das regras internacionais de contratação – já foi objeto de análise e deliberação, nos termos da Resolução n.º 14.698/2019 (Processo n.º 201902058-00), sob relatoria da Exma. Conselheira MARA LÚCIA, cuja ementa transcrevemos:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. EXERCÍCIO DE 2019. ADMISSIBILIDADE. FINANCIAMENTO INTERNACIONAL. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO(BID). LICITAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE REGRAMENTO INTERNACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES. CONDIÇÃO PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS. POSSIBILIDADE. PRÁTICAS INTERNACIONAIS REFERENDADAS PREVIAMENTE EM ÂMBITO NACIONAL (CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BID E DECRETO FEDERAL N.º 73.131/1973). IMPOSITIVIDADE DE HARMONIZAÇÃO AOS PRINCÍPIOS FIXADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 42, §5º, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93. CONTRATAÇÃO ANTECIPADA E FINANCIAMENTO RETROATIVO. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA ENTE FINANCIADOR PARA APROVAÇÃO. OBSERVÂNCIA DA GN-2349-9 E MANUAL DO EXECUTOR(BID).

- 1. Na execução de projetos financiados por instituições Internacionais, deverão ser adotadas as regras estabelecidas com o ente contratante, a exemplo do instrumento de "Políticas para Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços Comuns" e "Plano de Aquisições" do DID.*
- 2. A utilização das regras internacionais para contratação, em detrimento às regras fixadas na legislação nacional, deverá ser condição para a celebração do instrumento de repasse de recursos.*
- 3. Verificada a incompatibilidade das regras licitatórias internacionais, com aquelas fixadas pela Lei Federal n. o 8.666/93, haverá prevalência das primeiras.*
- 4. Excetua-se a aplicação das regras internacionais, apenas nas hipóteses em que estas, expressamente, contrariem princípios constitucionais incidentais à Administração Pública.*

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

5. A viabilidade, regularidade e legalidade de contratação antecipada e financiamento retroativo deverão ser apreciadas previamente pelo BID, em observância às regras fixadas pela G. 2349-9 e detalhadas no "Manual do Executor";

6. O Poder Público Municipal contratante obedecerá/ para eleição das modalidades de licitação e contratação, o regramento contratual firmado junto ao BID/ por intermédio do nominado "Plano de Aquisições";

7. O TCM-PA/ no exercício do controle externo observará, junto às contratações de obras e serviços. vinculados à execução de projetos financiados com recursos do BID/ os regramentos fixados no "Plano de Aquisições" e demais regras internacionais incidentes.

Sob tal contexto, a elaboração da estimativa de custos é essencial para a distribuição realista de recursos alocados à contratação dos Consultores, o qual exige, ainda, o atendimento aos princípios da economicidade e razoabilidade, tanto na fixação de valores adequados às práticas de mercado, quanto na indicação de despesas lícitas e adequadas ao escopo do projeto.

Para tanto, a estimativa de custo tomará por base a avaliação do Mutuário sobre os recursos necessários à execução do serviço, onde deverão ser observados de maneira cuidadosa, o tempo de pessoal; apoio logístico e insumos físicos necessários (v.g. veículos e equipamentos, despesas com viagens e alimentação, entre outras).

Torna-se fundamental, portanto, em resposta a presente consulta, que se aborde a necessidade do Município de Belém, bem como demais jurisdicionados que realizem contratações com base nas políticas do BID, sedimentarem regulamentação interna acerca do tema, com o objetivo de se estabelecer parâmetros para a correta operacionalização dos referidos pagamentos/ressarcimentos aos consultores, inclusive, com a implementação da Nota de Débito.

Nesse sentido, entende-se que o Município de Belém, por meio da UCP/PROMABEN, tem como base para a elaboração da regulamentação legislativa municipal justamente o referido **Contrato de Empréstimo n.º 3303-OC/BR**, uma vez constante no instrumento a necessidade de reembolso aos referidos consultores.

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

Importante que os preços estimados da mão de obra, bem como dos custos diretos (passagens nacionais e internacionais, itens cotados como “verba”, aluguel de escritório, aquisição de equipamentos e programas e aluguel de veículos, manutenção e combustível) estejam em conformidade com os praticados no mercado.

Ademais, a proibição de negociações de certos preços não impede que o contratante venha solicitar esclarecimentos aos contratados, caso identificados preços dos elementos reembolsáveis acima da média ou previsão consignada, assegurando-lhe o direito de solicitar a mudança dos mesmos, após a devida consulta ao Banco Internacional financiador.

Além disso, importante que sejam definidas as unidades de medida dos serviços e a forma exata de pagamento antes da execução do mesmo, de forma a evitar a ocorrência de medições errôneas dos aludidos reembolsos, e possíveis pagamentos subsequentes incorretos.

Ressalta-se que tais medidas são essenciais para que as despesas não acarretem sobrepreço nos valores orçados pelo Poder Público e, conseqüentemente, incorram em ato danoso ao erário.

A despeito da pretensão consultiva em questão, a regulamentação da “Nota de Débito” envolve iniciativa única e exclusiva do Poder Público Municipal, face ao seu poder de auto-regulamentação administrativa, consagrado constitucionalmente.

Tal regulamentação, que se impõe, deverá observar alguns elementos mínimos, no sentido de assegurar a legalidade, transparência, legitimidade, razoabilidade e moralidade das despesas passíveis de ressarcimento, em tudo observado os princípios que regem à Administração Pública, conforme fixado no *caput* do art. 37, da CF, a quando da operacionalização de tais pagamentos, ao que podemos exemplificar:

- a) Reembolso de despesas de passagens de viagens com apresentação dos respectivos bilhetes de ida e volta;

RESOLUÇÃO N.º: 15.218/2020.

- b) As despesas reembolsáveis deverão se fazer instruir com documentos comprobatórios idôneos, ou seja, mediante a apresentação das respectivas Notas Fiscais;
- c) As despesas deverão estar previstas no instrumento legal de contratação;
- d) As despesas deverão estar contempladas dentro dos limites financeiros previamente fixados no instrumento legal de contratação;
- e) As despesas deverão guardar específica relação de causalidade, com a execução do serviço contratado;
- f) Haverá glosa das despesas cobradas em duplicidade e/ou não previstas no instrumento de contratação;
- g) As despesas com deslocamento (diárias, alimentação, hospedagem), deverão ser previamente informadas pelo consultor e autorizadas pela administração;
- h) Os bens móveis e imóveis que venham a ser adquiridos pelo consultor, mediante ressarcimento do Poder Público contratante, deverão ser, ao término do contrato, incorporados ao patrimônio municipal, conforme se extrai das políticas de aquisição do próprio BID.

Outrossim, importante esclarecer que o ressarcimento por despesas extraordinárias já é usualmente coberto por outras indenizações, como é o caso das diárias, que se destinam a ressarcir despesas com locomoção, alimentação e hospedagem decorrentes de viagens a outras localidades. Este tema já foi enfrentado em outra oportunidade por esta Corte de Contas, através da **Resolução n.º 13.314/2017**, de relatoria do Exmo. Conselheiro JOSÉ CARLOS ARAÚJO, da qual extraímos:

*"(...) A realização de despesas pela Administração Pública sempre deve atender aos princípios enumerados no **art. 37 da Constituição Federal**, dentre os quais o princípio da legalidade. Por este princípio, toda despesa deve estar amparada em lei autorizativa para que seja considerada regular. Assim, seguindo a regra, as despesas para pagamento de diárias para custeio de viagens também devem estar previstas em lei.*

(...)

Ainda em relação ao ato legal municipal normatizador, não se admite a aprovação de atos legais com efeito retroativo, ou seja, com objetivo de fundamentar pagamento de diárias concedidas anteriormente à sua aprovação. Por se tratar de pagamento com caráter indenizatório, ou seja, que visa ressarcir as despesas decorrentes da mudança do local de trabalho, o pagamento das diárias deve sempre atender as regras e valores previstos no ato vigente à época de sua concessão. Com isso, no caso de ausência de ato fixador, fica vedada a sua concessão”.

Nesse contexto, é importante que a Consulente estabeleça parâmetros concretos para a legitimidade do instrumento, como a necessária apresentação das Notas Fiscais correspondentes aos respectivos serviços prestados, através de faturas específicas.

II.B) DA LEGITIMIDADE DO USO DA NOTA DE DÉBITO COMO MEIO DE PAGAMENTO DAS DESPESAS REEMBOLSÁVEIS AOS CONSULTORES FINANCIADOS PELO BID:

Importante esclarecer, inicialmente, que a Nota de Débito é documento amplamente utilizado para custear despesas que ocorrem “por fora” do serviço, justamente para reembolso de despesas.

Tal instrumento é usualmente utilizado para cobrança de valores para os quais não seja compatível a emissão de Nota Fiscal, devendo, no entanto, existir Nota Fiscal referente ao pagamento que originou a Nota de Débito.

Tal incompatibilidade, salvo melhor entendimento, é de natureza lógica, isto porque, as despesas que são inseridas na condição de reembolso, tal como se espera e exige, já se fizeram anteceder de emissão de Nota Fiscal para seu pagamento antecipado pelo contratado, o que comportaria, na reemissão de Nota Fiscal, entre o contratado e a administração pública, uma espécie de bitributação, gerando maiores ônus/custos ao contratante.

De outro lado, sendo consideradas parcelas de natureza indenizatória, ou seja, que não estão vinculadas à remuneração propriamente dita, lhe afastaria a obrigatoriedade de emitir, em nome próprio, as respectivas Notas Fiscais, em favor do contratante.

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

Por fim, ainda com o escopo de ver assegurada a compreensão da relevância das Notas de Débito, dentro da sistemática de contratação sob análise, está pautada na impossibilidade de que os serviços ou produtos contratados pelos consultores, com terceiros, de maneira direta, não comportaria a possibilidade de emissão de Notas Fiscais destes fornecedores ou prestadores de serviço, em nome da municipalidade.

Tal impossibilidade se extrai da sistemática exigida para contratações e aquisições da administração pública, através de competente processo licitatório e, ainda, com o escopo de não se ver gerar vínculo contratual entre a Administração e os aludidos fornecedores ou prestadores de serviço.

Presta-se, portanto, a Nota de Débito, como instrumento que agrega e registra todas as despesas indenizáveis, com base no instrumento contratual, devidamente instruído com os documentos idôneos de despesas antecipadas pelos consultores, quais sejam, as Notas Fiscais colecionadas pelos mesmos, por ocasião da contratação e aquisição com terceiros.

Reitera-se, assim, o entendimento de que a Nota de Débito deverá ser usada para gastos que não constituem a remuneração do serviço ajustado entre consultores e o Mutuário, porém são necessários à sua execução, tais como possíveis despesas com locomoção, alimentação e outros.

Por seu turno, os valores decorrentes do preço do serviço devem ser justificados por meio de Nota Fiscal e, assim, tributados.

Não é despiciendo reiterar e assim fixar alerta, notadamente ao responsável pelo Controle Interno do Poder Público contratante e, por conseguinte, do ordenador de despesas responsável, nos cuidados mínimo e prévios à realização de qualquer procedimento de "reembolso de despesas", para além de todos os já anteriormente reportados, tais como:

- a) O reembolso das despesas deve estar expressamente previsto no contrato;

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

- b) As despesas devem referir-se a gastos necessários, usuais e comprovados;
- c) As despesas não devem tentar disfarçar custos efetivos da prestação de serviços do contribuinte, devendo-se limitar a valores necessários à conclusão do objeto contratual por ele adiantado;
- d) Deve haver razoabilidade entre a proporção do valor do preço dos serviços faturados e das despesas reembolsáveis para tanto;
- e) Não permitir, nos reembolsos de despesas com alimentação, a inclusão de despesas com bebidas alcoólicas.
- f) Exercer o permanente monitoramento das despesas, via centro de custos, de modo a não se autorizar reembolsos de itens que tenham ultrapassado o valor contratualmente previsto;
- g) Exigir a apresentação de Notas Fiscais em original, podendo ser tal documento acostado em cópia, desde que firmada sua autenticidade por servidor público com a apresentação do original.
- h) Indeferir ressarcimentos que não se façam instruir de Notas Fiscais.

Especificamente quanto a este ponto – exigência de Nota Fiscal – compreendemos por sua relevância sob dois aspectos: (i) é documento exigível de qualquer relação contratual que se possa estabelecer entre contratado (consultores) e terceiros; (ii) é documento idôneo por excelência e (iii) assegura à Administração Pública, em geral, ver a possibilidade de cobrança dos tributos inerentes a sua emissão, de acordo com a natureza da contratação.

Outrossim, compreendemos que as ditas despesas só poderão ser restituídas aos consultores, mediante a contra apresentação das Notas Fiscais correspondentes aos respectivos serviços prestados, através de faturas específicas.

Compulsando alguns contratos já celebrados entre municípios e consultores, vinculados ao financiamento do BID, podemos destacar que ordinariamente tais despesas

RESOLUÇÃO N.º: 15.218/2020.

comportam, entre outros, custos de pesquisas; aquisição/locação mobiliário, equipamentos, veículos, imóveis, despesas com passagens aéreas, hospedagem alimentação, diárias, mobilização e desmobilização, seguros e serviços gráficos.

Não se pode deixar de referir, ainda, que tais despesas, ainda que indenizáveis, a partir de expressa previsão contratual, comportam o dever do Poder Público em exercer sua fiscalização, aprovação prévia da fiscalização.

Em razão da relevância dos procedimentos envolvidos, da sua vinculação com as contratações de empréstimo junto ao BID, da utilização de recursos públicos e da necessidade de transparência e racionalização de custos, é importante que a administração municipal se utilize de ferramenta que facilite a prestação de contas.

Desta forma, considerando a pretensão consultiva ora analisada, entende-se possível a utilização da Nota de Débito, haja vista ser instrumento idôneo para a uniformização dos procedimentos de pagamentos das despesas reembolsáveis dos consultores financiados pelo BID.

II – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis, por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades necessárias, dado o entendimento dos dispositivos elencados no art. **1º inciso XVI, da LC nº 084/2012 c/c §2º, do art. 300, do RITCM-PA.**

No que se refere à matéria objeto da presente consulta, e considerando que os pagamentos das despesas reembolsáveis devam ser efetuados em conformidade com um plano estimado de pagamentos, descrito em **Contrato de Empréstimo nº 3303/OC-BR**, esta DIJUR opina nos seguintes termos e fundamentos, o qual parametrizado com o nominado “Plano de Aquisições”, entendemos pela legalidade dos aludidos ressarcimentos.

Ainda no mérito consultivo, estabelecemos entendimento quanto a possibilidade de utilização da “Nota de Débito”, mediante prévia regulamentação no âmbito municipal, para

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

operacionalização dos ressarcimentos contratualmente previstos, desde que observados todos os demais elementos de comprovação e razoabilidade firmados neste parecer.

Indicamos, apenas a título ilustrativo e como possível paradigma normativo de referência, atos editados no **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos do ***RAD-DGLOG-034***¹, bem como o **Decreto Estadual n.º 2.266**, de 01 de dezembro de 2009, do **PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO MATO GROSSO**², colecionados em anexo, os quais regulamentam no âmbito daqueles entes públicos a aludida "***Nota de Débito***".

Nesse sentido, cabe ao Município de Belém sedimentar e instituir sua regulamentação interna acerca do tema, com o objetivo de se estabelecer parâmetros para a correta operacionalização dos referidos pagamentos aos consultores, inclusive, com a implementação da "***Nota de Débito***".

É o Relatório.

¹ <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/312038/RAD-DGLOG-034-REV-14.pdf>

² <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=133508>

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar a regularidade da presente Consulta, sob a qual subscrevo os termos e fundamentos já suscitados pela DIJUR, em parecer, sendo recebida sob a forma de tese nos termos do art. 298 c/c art. 300 do RITCMPA, para enfrentar o tema com inescusável interesse às atividades de controle realizados por esta Corte de Contas, notadamente, quando busca traçar a preconizada atuação pedagógica junto aos jurisdicionados, pelo que passo à análise de mérito da mesma, tal como proposto.

NO MÉRITO, conforme já delineado em relatório pela DIJUR, acompanho em sua integralidade a manifestação trazida aos autos, nos termos do **Parecer Jurídico n.º 13/2020/DIJUR-TCM-PA** (fls. 156/174), adotando-o para fins de fundamentação decisória.

Outrossim, objetivando assegurar melhor didática e, ainda, integral manifestação aos quesitos formulados pelo consulente, bem como às demais questões evidenciadas a partir do aprofundamento do tema, apresento as seguintes respostas as questões propostas, nos seguintes termos:

1. Orientações quanto à possibilidade de utilização de “Nota de Débito”, para ressarcimento de despesas reembolsáveis, previstas nas contratações de terceiros (v.g. consultores), realizadas conforme políticas de aquisição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Torna-se fundamental, portanto, em resposta a presente consulta, que se aborde a necessidade do Município de Belém, bem como demais jurisdicionados que realizem contratações com base nas políticas do BID, sedimentarem regulamentação interna acerca do tema, com o objetivo de se estabelecer parâmetros para a correta operacionalização dos referidos pagamentos/ressarcimentos aos consultores, inclusive, com a implementação da Nota de Débito.

Nesse sentido, entende-se que o Município de Belém, por meio da UCP/PROMABEN, tem como base para a elaboração da regulamentação legislativa municipal justamente o referido

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

Contrato de Empréstimo n.º 3303-OC/BR, uma vez constante no instrumento a necessidade de reembolso aos referidos consultores.

A despeito da pretensão consultiva em questão, a regulamentação da “Nota de Débito” envolve iniciativa única e exclusiva do Poder Público Municipal, face ao seu poder de autorregulamentação administrativa, consagrado constitucionalmente.

Tal regulamentação, que se impõe, deverá observar alguns elementos mínimos, no sentido de assegurar a legalidade, transparência, legitimidade, razoabilidade e moralidade das despesas passíveis de ressarcimento, em tudo observado os princípios que regem à Administração Pública, conforme fixado no *caput* do art. 37, da CF, a quando da operacionalização de tais pagamentos, ao que podemos exemplificar:

- a) Reembolso de despesas de passagens de viagens com apresentação dos respectivos bilhetes de ida e volta;
- b) As despesas reembolsáveis deverão se fazer instruir com documentos comprobatórios idôneos, ou seja, mediante a apresentação das respectivas Notas Fiscais;
- c) As despesas deverão estar previstas no instrumento legal de contratação;
- d) As despesas deverão estar contempladas dentro dos limites financeiros previamente fixados no instrumento legal de contratação;
- e) As despesas deverão guardar específica relação de causalidade, com a execução do serviço contratado;
- f) Haverá glosa das despesas cobradas em duplicidade e/ou não previstas no instrumento de contratação;
- g) As despesas com deslocamento (diárias, alimentação, hospedagem), deverão ser previamente informadas pelo consultor e autorizadas pela administração;

RESOLUÇÃO N.º: 15.218/2020.

h) Os bens móveis e imóveis que venham a ser adquiridos pelo consultor, mediante ressarcimento do Poder Público contratante, deverão ser, ao término do contrato, incorporados ao patrimônio municipal, conforme se extrai das políticas de aquisição do próprio BID.

Outrossim, importante esclarecer que o ressarcimento por despesas extraordinárias já é usualmente coberto por outras indenizações, como é o caso das diárias, que se destinam a ressarcir despesas com locomoção, alimentação e hospedagem decorrentes de viagens a outras localidades. Este tema já foi enfrentado em outra oportunidade por esta Corte de Contas, através da **Resolução n.º 13.314/2017**, de relatoria do Exmo. Conselheiro JOSÉ CARLOS ARAÚJO, da qual extraímos:

*"(...) A realização de despesas pela Administração Pública sempre deve atender aos princípios enumerados no **art. 37 da Constituição Federal**, dentre os quais o princípio da legalidade. Por este princípio, toda despesa deve estar amparada em lei autorizativa para que seja considerada regular. Assim, seguindo a regra, as despesas para pagamento de diárias para custeio de viagens também devem estar previstas em lei.*

(...)

Ainda em relação ao ato legal municipal normatizador, não se admite a aprovação de atos legais com efeito retroativo, ou seja, com objetivo de fundamentar pagamento de diárias concedidas anteriormente à sua aprovação. Por se tratar de pagamento com caráter indenizatório, ou seja, que visa ressarcir as despesas decorrentes da mudança do local de trabalho, o pagamento das diárias deve sempre atender as regras e valores previstos no ato vigente à época de sua concessão. Com isso, no caso de ausência de ato fixador, fica vedada a sua concessão".

Nesse contexto, é importante que a Consulente estabeleça parâmetros concretos para a legitimidade do instrumento, como a necessária apresentação das Notas Fiscais correspondentes aos respectivos serviços prestados, através de faturas específicas.

2. Esclarecimentos quanto à forma de lastreamento das respectivas "Notas de Débitos", objetivando assegurar a legalidade e correição dos pagamentos/ressarcimentos realizados.

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

Importante esclarecer, inicialmente, que a Nota de Débito é documento amplamente utilizado para custear despesas que ocorrem “por fora” do serviço, justamente para reembolso de despesas.

Tal instrumento é usualmente utilizado para cobrança de valores para os quais não seja compatível a emissão de Nota Fiscal, devendo, no entanto, existir Nota Fiscal referente ao pagamento que originou a Nota de Débito.

Tal incompatibilidade, salvo melhor entendimento, é de natureza lógica, isto porque, as despesas que são inseridas na condição de reembolso, tal como se espera e exige, já se fizeram anteceder de emissão de Nota Fiscal para seu pagamento antecipado pelo contratado, o que comportaria, na reemissão de Nota Fiscal, entre o contratado e a administração pública, uma espécie de bitributação, gerando maiores ônus/custos ao contratante.

De outro lado, sendo consideradas parcelas de natureza indenizatória, ou seja, que não estão vinculadas à remuneração propriamente dita, lhe afastaria a obrigatoriedade de emitir, em nome próprio, as respectivas Notas Fiscais, em favor do contratante.

Por fim, ainda com o escopo de ver assegurada a compreensão da relevância das Notas de Débito, dentro da sistemática de contratação sob análise, está pautada na impossibilidade de que os serviços ou produtos contratados pelos consultores, com terceiros, de maneira direta, não comportaria a possibilidade de emissão de Notas Fiscais destes fornecedores ou prestadores de serviço, em nome da municipalidade.

Tal impossibilidade se extrai da sistemática exigida para contratações e aquisições da administração pública, através de competente processo licitatório e, ainda, com o escopo de não se ver gerar vínculo contratual entre a Administração e os aludidos fornecedores ou prestadores de serviço.

Presta-se, portanto, a Nota de Débito, como instrumento que agrega e registra todas as despesas indenizáveis, com base no instrumento contratual, devidamente instruído com

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

os documentos idôneos de despesas antecipadas pelos consultores, quais sejam, as Notas Fiscais colecionadas pelos mesmos, por ocasião da contratação e aquisição com terceiros.

Reitera-se, assim, o entendimento de que a Nota de Débito deverá ser usada para gastos que não constituem a remuneração do serviço ajustado entre consultores e o Mutuário, porém são necessários à sua execução, tais como possíveis despesas com locomoção, alimentação e outros.

Desta forma, considerando a pretensão consultiva ora analisada, entende-se possível a utilização da Nota de Débito, haja vista ser instrumento idôneo para a uniformização dos procedimentos de pagamentos das despesas reembolsáveis dos consultores financiados pelo BID.

Diante de todo o exposto e, ainda, em razão de ter acompanhado, em sua integralidade, a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA, por compreender que a mesma agrega e consolida posições reiteradas e pacificadas deste Colendo Plenário, adoto a ementa elaborada pelo referido setor, com itens complementares deste Relator, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE BELÉM – UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP / PROMABEN. EXERCÍCIO DE 2019. NOTA DE DÉBITO. EXIGÊNCIA DE REGULAÇÃO MUNICIPAL. DESPESAS REEMBOLSÁVEIS. POLÍTICA DE AQUISIÇÕES DO BID. VINCULAÇÃO AO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. POSSIBILIDADE. RESSARCIMENTO POR MEIO DE NOTA DE DÉBITO. OBSERVÂNCIA ESTRITA ÀS PREVISÕES CONTRATUAIS DE REEMBOLSO (QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS). EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS IDÔNEOS A COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DA DESPESA PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO.

Esta é a resposta à **CONSULTA** formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

GABINETE DO CONSELHEIRO SÉRGIO LEÃO

RESOLUÇÃO Nº.: 15.218/2020.

Belém, 13 de Fevereiro de 2020.

Conselheiro **Sérgio Leão**

Relator