MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 659/2020

Referência	:	Ofício nº 171/2020/SA (PGR-00270129/2020). PGEA nº 0.02.000.000113/2020-92.
Assunto	:	Contábil. Fornecedores. Nota de empenho do tipo ordinário. Momento de definição da modalidade. Item informativo e gerencial. Execução contratual. Mercadorias, bens ou serviços entregues parcialmente. Dever de diligência/glosa. Pagamento parcial. Entrega ou fornecimento dos itens remanescentes. Interesse público. Pagamento. Situação pontual. Possibilidade.
Interessado	:	Secretaria de Administração. Ministério Público Federal.

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Secretário de Administração Adjunto da Secretaria de Administração do Ministério Público Federal, por meio do Ofício nº 171/2020/SA, que, em síntese, indaga sobre a possibilidade de se realizar pagamentos em mais de uma parcela relativamente às contratações na qual fora emitida nota de **empenho na modalidade ordinário** que, em princípio, enseja o pagamento em uma só vez ou parcela única.

2. O Consulente relata aspectos inconvenientes relacionados ao pagamento de materiais entregues apenas parcialmente, e informa ser recorrente que a Administração, após o regular procedimento de licitação, emite empenhos ordinários, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez, para realização das aquisições, conforme disposição normativa.

3. Esclarece que no planejamento da licitação, a Administração reúne num mesmo certame, não necessariamente sob a forma de lote, diversos itens assemelhados entre si, e cita como exemplo simplório a aquisição de materiais de expediente, que contempla diversos itens da mesma família (lápis, caneta, extrator de grampos, régua, cola em bastão etc).

4. Assim, no resultado de uma única licitação, mesmo que os materiais não tenham sido licitados sob a forma de lote, é comum que uma mesma empresa tenha para si adjudicado

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

vários itens. A nota de empenho é emitida na modalidade ordinário para a empresa vencedora e o valor contempla todos os itens adjudicados a ela no certame.

5. Elenca ainda, ante os fatos relatados, algumas circunstâncias que podem ocorrer: *a) a empresa ganha diversos itens na licitação, mas não consegue realizar a entrega de todos os itens*; *b) a empresa entrega todos os itens, mas não o quantitativo total contratado*; e *c) a empresa entrega todos os itens, mas alguns são recusados pela Administração, etc*.

6. Nessa feita, todas as situações acima evidenciadas implicam o fato de **a entrega ser realizada apenas parcialmente**, o que, por corolário, deságua no pagamento parcial, apesar de a nota de empenho ser do tipo ordinário (o pagamento deve ocorrer de uma única vez). Informa que na ocorrência dessa situação, se adotado o entendimento de que quando realizado o empenho ordinário, o pagamento deve ocorrer uma única vez, a entrega parcial ficaria inviabilizada, sempre que houvesse interesse da Administração no recebimento dos quantitativos e/ou dos itens remanescentes.

7. Ademais, destaca que, operacionalmente, no Siafi não há problema evidenciado que impeça o pagamento parcelado, apesar de a nota de empenho ser do tipo ordinário. Assim, apresenta algumas possiblidades para serem efetivados os procedimentos operacionalmente, já que o **"sistema não identifica o tipo da nota de empenho no momento do pagamento"**, *in verbis*:

> Ex. 1: a cada recebimento definitivo, registraria-se um documento hábil para cada recebimento com os respectivos valores. A apropriação dos valores seria de forma parcelada, mas os registros patrimoniais seriam condizentes com a realidade. O problema nesse caso é que existiriam vários documentos hábeis (Notas de Pagamento), o que poderia dificultar o controle por essa Unidade. Esse seria talvez o procedimento mais fácil, porém o mais trabalhoso para o acompanhamento.
>
> Ex. 2:. Aguardar a referida Empresa entregar todo o material, ou seja, esperar que ela cumpra com as obrigações, realizar o recebimento definitivo e o pagamento de uma só vez. Esse seria o mais prejudicial ao Fornecedor.

8. Nessa esteira, a Unidade apresenta as seguintes questões pontuais:

a. Em relação às compras efetivadas por meio de empenho ordinário, pode a Administração receber e pagar parcialmente os itens licitados?

b. Sendo possível o recebimento parcial, o remanescente do empenho (em

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

termos de itens ou de quantitativo) deve ser anulado?

c. Caso não seja obrigatória a anulação e permanecendo o interesse da Administração no recebimento dos materiais e/ou quantitativos remanescentes, o empenho ordinário realizado poderá ser pago em mais uma vez?

d. Existe uma maneira como sendo a mais correta para se apropriar a despesa no SIAFI, entre uma das elencadas nos exemplos do item [*omissis*] acima, ou essa Auditoria entende que há outro procedimento mais apropriado para a situação em questão?

9. Em exame, a questão trazida à baila evidencia aspectos inerentes às fases da licitação, especialmente a execução contratual, e os estágios da despesa pública, que apesar de observarem etapas e momentos distintos, possuem necessariamente uma intercorrelação normativa contextual. Nesse aspecto, para responder às indagações do Consulente, cabe, inicialmente, colacionar disposições da norma-mãe das regras de Direito Financeiro, que tangenciam o tema em comento, com os devidos destaques, *in verbis*:

> **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**
>
> Art. 58. O **empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição**.
>
> [...]
>
> Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho**.
>
> § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
>
> § 2º Será feito por **estimativa** o empenho da despesa cujo **montante não se possa determinar**.
>
> § 3º É permitido o **empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento**.
>
> Art. 61. **Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria**.
>
> Art. 62. O **pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação**.
>
> 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**.
>
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

10. A Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei complementar, nos termos da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.726/DF[1]. Assim, consoante visto acima, **"empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição"**.

11. Além disso, a norma-mãe evidencia ser possível três modalidades de empenho, a saber: **ordinário** (art. 60, § 1º), situação normal e regular, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez (**regra**); **por estimativa** (art. 60, § 2º), o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar; e o **empenho global**, para as despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento (art. 60, § 3º)[2].

---

[1] **Ementa**

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela **Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar**; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que med [...] **(ADI 1726 MC; Órgão julgador:** Tribunal Pleno; **Relator(a):** Min. MAURÍCIO CORRÊA; **Julgamento:** 16/09/1998; **Publicação:** 30/04/2004)

[2] Nesse mesmo sentido, são as disposições do **Decreto nº 64.752, de 27 de junho de 1969**, *in verbis*:

Art. 4º O empenho da despesa poderá ser ordinário, por estimativa e global.

§ 1º O empenho ordinário é aquele que se destina a atender despesa cujo valor exato se conhece.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

12. A norma ainda estabelece que para **"cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria"** (art. 61). Ademais, a referida lei estabelece os **três estágios** da despesa pública: *i*) **empenho** (obrigação de pagamento); *ii*) **liquidação** (certeza do direito do credor); e *iii*) **pagamento** (extinção da obrigação), sendo este somente autorizado quando ordenado após sua **regular liquidação** (art. 62).

13. Ressalta-se que a **"liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito"** (art. 63). É neste estágio (liquidação) que reside o conhecido "atesto" que certifica que um serviço foi prestado ou material entregue. Dessa forma, após o referido "atesto', nasce para a contratada o direito ao recebimento pelo fornecimento de material, bens ou serviços regularmente prestados e o consequente dever de pagamento pela Administração Pública para extinguir a obrigação.

14. Nessa seara, é preciso **compreender o sentido axiológico das modalidades de empenho, no contexto dos estágios da despesa pública conjugado com as fases da licitação**. Para isso, cabe trazer a lume as disposições da Macrofunção SiafiWeb 020301 – Elaboração e Execução Orçamentária, cuja disciplina se harmoniza com as disposições da Lei nº 4.320/1964, *ipsis verbis*:

> **MANUAL SIAFIWEB**
>
> **MACROFUNÇÃO 020301 - ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**
>
> [...]
>
> 4.8.1.4 - MODALIDADES DE EMPENHOS
>
> a) Os empenhos, de acordo com a sua **natureza e finalidade**, podem ser classificados em:
>
> - EMPENHO ORDINÁRIO, que é utilizado para realizar despesas com **montante previamente conhecido e cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez**;
>
> - EMPENHO GLOBAL, que atende despesas com **montante também previamente conhecido**, tais como as contratuais, mas de **pagamento parcelado** (art. 60, § 3º da Lei nº 4.320/64). Exemplos: aluguéis, prestação de serviços por terceiros, vencimentos, salários, proventos e pensões, inclusive

§ 3º É permitido o empenho global para as despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

as obrigações patronais decorrentes; e

- EMPENHO POR ESTIMATIVA, que acolhe despesas de **valor não previamente identificável e geralmente de base periodicamente não homogênea**. Exemplo: água, luz, telefone, diárias.

4.8.1.5 - CARACTERÍSTICAS DO EMPENHO

a) O empenho para compras, obras e serviços só pode ser efetuado de acordo com a licitação ultimada, salvo no caso de sua dispensa, cabendo às repartições observar as instruções específicas, ou a justificação para sua dispensa ou inexigibilidade.

b) As despesas só podem ser empenhadas até o limite dos créditos orçamentários iniciais e créditos orçamentários adicionais, e de acordo com o cronograma de desembolso da UG, devidamente aprovado.

c) Nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévio empenho. Admite-se, todavia, quando a despesa não decorrer de contrato, que a extração da NE seja concomitante ao ato que autorizar o pagamento ou a inscrição em Restos a Pagar.

d) O empenho será formalizado através da NE, onde se indicarão, entre outros itens requeridos no formulário, a classificação orçamentária e a importância da despesa, o nome, CNPJ ou CPF e endereço do credor, a especificação dos bens ou serviços a adquirir, e o número do processo da licitação ou, no caso de sua dispensa, o dispositivo legal autorizativo.

e) Para o empenho de despesa relativa a produtos de origem externa observar-se-á o limite para o exercício financeiro e os registros específicos que a UG deve organizar.

f) O empenho para aquisição de bens mediante permuta limita-se à diferença a ser paga, quando não sejam coincidentes os valores dos bens permutados.

g) As despesas com diárias e ajudas de custo são empenhadas à conta da dotação própria relativa ao exercício financeiro em que forem concedidas, e realizadas. É vedada a concessão de diárias, ajudas de custo e suprimento de fundos para pagamento em exercício posterior, bem como a inscrição em Restos a Pagar do saldo de empenhos correspondentes a tais despesas.

h) A despesa correspondente à cobertura cambial para as importações autorizadas é empenhada em nome do próprio fornecedor, à taxa vigente. Havendo diferença de variação cambial, esta ocorrerá à conta da mesma dotação. Já os gastos relativos à comissão bancária e demais despesas operacionais com a remessa ocorrerão, do mesmo modo, à conta da dotação original, mas empenhadas por estimativa em nome do Banco do Brasil S.A.

15. A leitura do normativo acima, conjugada com as diretrizes delineadas na Lei nº 4.320/1964, informa que as modalidades de empenho são classificadas em razão de sua **natureza e finalidade**. Não se pode olvidar que o termo **"nota de empenho"** é, em sentido lato, a materialização do empenho (compromisso) propriamente dito, no qual parcela do orçamento público é legalmente reservada a determinado credor. Além disso, **há vedação expressa à realização de despesa pública sem prévio empenho**.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

16. Nessa seara, as modalidades de empenho, por sua natureza e finalidade, exsurgem como meio instrumental e item de informação gerencial para controle e gestão do gasto público, ainda no primeiro estágio da despesa pública. Esse instrumento como item de informação permite ao gestor, bem ainda aos órgãos de controle, ao averiguar a modalidade de empenho, conhecer a forma que ocorrerá a entrega dos bens, materiais ou prestação do serviço e o consequente pagamento (3º Estágio da Despesa Pública). Isso, em termos gerenciais, como insumo para a tomada de decisão, pode ter impacto direto na elaboração da programação financeira e respectivo cronograma de desembolso no decorrer do respectivo exercício.

17. Assim, o empenho é uma mera autorização (reserva de crédito), já que a extinção da obrigação depende de recursos financeiros disponíveis e este aspecto está diretamente relacionamento com a arrecadação de receitas. Nessa perspectiva, as modalidades de empenho também permitem o escorreito dimensionamento dos recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações, bem ainda o planejamento, a priorização e o gerenciamento dos gastos públicos.

18. O alcance do sentido ontológico da natureza e finalidade da nota de empenho (**modalidade**) se evidencia bem mais amplo, visto que é preciso ainda contemporizá-lo com as fases da licitação, especialmente, a fase de contração e a consequente execução contratual.

19. Nessa perspectiva, observa-se o momento em que a fase de contratação e o primeiro estágio da despesa pública se inter-relacionam que é a emissão da correspondente nota de empenho da contratação. É certo que no momento da emissão do empenho já se conhece a natureza e a finalidade da nota a ser emitida, em função do próprio ajuste ou contrato celebrado. Significa dizer: em regra, o contrato é o documento formal que subsidia com os elementos necessários a determinação da modalidade que será informada na nota de empenho.

20. No entanto, no momento dessa emissão, não se afigura possível inferir com plena certeza possíveis intercorrências futuras que ensejariam a entrega de materiais, bens ou prestação de serviços de forma parcelada, no caso das contratações nas quais o pagamento deva ocorrer de uma única vez ou em parcela única (modalidade ordinário). Se fosse possível ao gestor público esse vaticínio (entrega parcelada ao invés de entrega de uma só vez), no momento da emissão da nota de empenho, talvez pudesse cogitar em emissão de empenho na modalidade global para uma contratação ordinária.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

21. Não parece ser esse o caso, visto que o suporte fático e documental apontam na hipótese debatida em outra direção, visto que a emissão da nota de empenho deva ter por base a dinâmica e a forma de pagamento/entrega da contratação celebrada, ainda que intercorrências futuras possam vir a acontecer.

22. Frise-se que, de toda sorte, em regra, as possíveis intercorrências (entrega parcelada ao invés de entrega única), costuma ser averiguada no momento do "atesto" ou da regular liquidação da despesa. Nesse momento, os imperativos do interesse público é que determinam a atuação do gestor (recebimento ou não) e, no caso, de recebimento parcelado implica na consequente e correspondente redução ou glosa do respectivo pagamento. A essa situação não é dado ao gestor dela dispor, visto que, em termos legais, não se é permitido pagar por serviços não prestados ou materiais e bens não entregues.

23. Nesse sentido, ainda que a nota de empenho tenha seguido fielmente os termos do contrato e emitida para pagamento contra entrega de uma única vez (modalidade ordinário) e esse fato não tenha se concretizado, **pode o gestor, excepcionalmente, mediante as devidas justificativas no processo, receber de forma parcelada, em face do interesse público subjacente, devidamente evidenciado, com o correspondente pagamento relativamente aos materiais, bens ou serviços efetivamente entregues ou prestados, sem olvidar a necessária comprovação/confirmação da entrega ou prestação do serviço ("ateste")**.

24. Nessa situação excepcional, o interesse público ainda será o norteador das decisões do gestor público, visto que havendo interesse na entrega do remanescente de mercadorias, bens ou prestação de serviços, também se afigura possível o pagamento do remanescente com a mesma nota de empenho emitida na modalidade ordinária. Na prática está se pagando uma situação excepcional de intercorrência parcelada com modalidade ordinária.

25. Um exercício de intelecção possível seria a possibilidade de, no caso de entrega parcelada (que deveria ser única), anular-se a nota de empenho pelo valor faltante e emitir nova nota de empenho pelo valor da entrega remanescente, desde que haja interesse da Administração.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

26. Não parece, entretanto, ser o melhor caminho. A uma, porque demandaria um trabalho adicional à área de execução sem efeitos concretos práticos, visto tratar-se de situação excepcional, o que caminha na direção oposta aos princípios da eficiência e economicidade. A duas, porque se desvirtuaria do documento que deu substrato fático à emissão da nota de empenho, que foi o contrato celebrado. A três, porque foi um ato administrativo acabado, ainda que pendente do implemento de condição, que se consolidou no tempo. Significa dizer: preenchidas as condições, o pagamento é consequência, ainda que se trate de remanescente de entrega ou prestação de serviços que devesse ocorrer de uma só vez (empenho ordinário).

27. Corrobora juridicamente com o entendimento acima estampado, as disposições da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)[3], *ipsis verbis*:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.
>
> Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**.
>
> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas

[3] **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

(Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019)

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

28. Exigir comportamento diverso, no momento da emissão da nota de empenho ou correção posterior, é esvaziar a aplicação do princípio da eficiência e da economicidade, pois implicaria o cancelamento das notas de empenho com a emissão de novas trocando-se apenas a modalidade. Essa exegese, se aplicada, mostra que esse procedimento deveria impactar, inclusive, nos aditivos e ajustes contratuais posteriores, o que não nos parece ser a melhor alternativa. No entanto, deve-se, em todo o caso, justificar nos procedimentos de pagamento as ocorrências da situação da espécie.

29. Em sentido análogo, é o entendimento que se abstrai do Decreto nº 93.872/1986 e da Lei nº 8.666/1993, cujos excertos estão a seguir transcritos:

DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986

Art. 26. O empenho não poderá exceder o saldo disponível de dotação orçamentária, nem o cronograma de pagamento o limite de saques fixado, evidenciados pela contabilidade, cujos registros serão acessíveis às respectivas unidades gestoras em tempo oportuno.

Parágrafo único. **Exclusivamente para efeito de controle da programação financeira, a unidade gestora deverá estimar o prazo do vencimento da obrigação de pagamento objeto do empenho, tendo em vista o prazo fixado para o fornecimento de bens, execução da obra ou prestação do serviço, e o normalmente utilizado para liquidação da despesa.**

Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Art. 65. **Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as**

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

> **<u>devidas justificativas</u>**, nos seguintes casos:
>
> [...]
>
> § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como **<u>o empenho de dotações orçamentárias suplementares</u>** até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

30. A doutrina propalada por Albuquerque, Medeiro e Silva (2008)[4] também coaduna com a tese defendida no presente parecer, consoante se verifica abaixo:

> Nesse sentido, **o empenho é um instrumento operacional de controle da execução orçamentária, necessário ao próprio gestor, e lhe permite evitar que venha a contratar despesas em montante maior que a dotação orçamentária. De forma subsidiária, o empenho auxilia os trabalhos dos órgãos de controle, fornecendo elementos para verificação do cumprimento, pelo ordenador, dos limites orçamentários anuais**. Isso explica o motivo da proibição de executar despesa sem o prévio empenho (artigo 60 da Lei nº 4.320/1964).
>
> [...]
>
> Verifica-se então que o "Empenho" e a "Nota de Empenho" apresentam distintas finalidades. O primeiro atende a necessidade do gestor. O segundo atende a necessidade do fornecedor.
>
> [...]
>
> **<u>Caso o compromisso amparado pelo Empenho venha a ser reduzido ou cancelado no exercício financeiro, dever-se-á anular parcial ou totalmente o valor empenhado, revertendo-se a importância correspondente à respectiva dotação</u>**.
>
> [...]
>
> **<u>O Empenho por si só não cria obrigação de pagamento, podendo ser cancelado ou anulado unilateralmente, principalmente nos casos em que o implemento de condição não seja cumprido</u>**. É bem verdade que o Empenho gera obrigação entre as partes, ou seja, a administração pública, ao contratar, tem que emitir o Empenho, pois somente assim estará reservando os créditos orçamentários para aquela despesa específica. **<u>No entanto, a efetiva obrigação de pagar só é reconhecida após o ato de liquidação, após a administração constatar a efetiva entrega do bem ou serviço, em conformidade com as especificações contratuais</u>**.
>
> [...]
>
> Dessa forma, **<u>entende-se que a despesa do exercício poderá ser alterada a qualquer momento, desde que se encontre em uma das etapas anteriores</u>**

[4] ALBUQUERQUE, Cláudio Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Editora Gestão Pública e Treinamentos, 2008, pp. 320-321.

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

> **<u>à liquidação. Enquanto não houver a liquidação, as partes envolvidas poderão alterar as condições pactuadas e a despesa poderá ter seu valor alterado ou mesmo cancelado</u>**.

31. No âmbito jurisprudencial, em sentido análogo, o Tribunal de Contas da União considerou a reiteração de reforço de nota de empenho ordinário como irregularidade formal[5], conforme visto acima, devendo ser evitado o uso reiterado de tal prática, conforme destacado a seguir:

> **ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2026/2007 - PRIMEIRA CÂMARA**
>
> 1. julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis acima qualificados, dando-se-lhes quitação;
>
> 2. determinar:
>
> [...]
>
> 2.2. ao Departamento Cultural que:
>
> [...]
>
> 2.2.2. abstenha-se de efetuar despesas sem prévio empenho e **utilizar reforço de empenho ordinário**, em obediência ao art. 60, §§ 2° e 3°, da Lei nº 4.320/1964;

32. Não se pode olvidar o contexto prático dos fornecedores e das aquisições em escala nas quais podem ocorrer situações que fogem ao controle do gestor, visto que fundamentalmente dependem de comportamento da contratada. Em tal cenário, é preciso que decisão tomada, caso a caso, contemple, na medida do possível, a junção do interesse público com a possibilidade de entrega, ainda que de forma parcelada, visto que, se houve a contratação pública, o **princípio da vantajosidade**, por ser inerente à contratação, deve ser observado.

33. Nesse sentido, é consentâneo que em uma contratação possa ocorrer que o serviço não seja cabalmente prestado ou os bens e mercadorias não sejam entregues, segundo os exatos termos contratuais, o que, via de regra, pode ensejar glosa e outras penalidades à contratada. Veja-se ainda que é plenamente possível que haja problemas técnicos ou

---

[5] Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - **regulares com ressalva, quando evidenciarem <u>impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal</u> de que não resulte dano ao Erário**;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:[...]

(Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992)

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

operacionais que inviabilizem a entrega única de determinada compra ou aquisição ou etapa de prestação de serviço, o que não implica em necessária e automática penalidade ou mesmo descumprimento contratual. Cada situação deve ser analisada no caso concreto e decidida justificadamente pelo gestor público.

34. No caso apresentado pelo Consulente, nota-se que é recorrente a entrega parcial dos itens dos empenhos emitidos como tipo ordinário, decorrente das situações apresentadas no Ofício nº 171/2020/AS - ou a empresa não consegue realizar a entrega de todos os itens; ou a empresa entrega todos os itens, mas em quantitativo menor do contratado; ou dos itens entregues alguns são recusados pela Administração - e faz-se o seguinte relato: *"**se adotado o entendimento de que quando realizado o empenho ordinário, o pagamento deve ocorrer uma única vez**, a entrega parcial ficaria inviabilizada, sempre que houver interesse da Administração no recebimento dos quantitativos e/ou dos itens remanescentes."*

35. O que não se pode admitir é que a situação evidenciada pelo Consulente ocorra de forma majoritária nas contratações, visto que isso pode revelar alguma deficiência no planejamento do certame, o que demanda que providências sejam adotadas no sentido de evitar ou mitigar a ocorrência de situações da espécie. Além disso, deve-se evitar a descaracterização da contratação inicial, o que pode ser verificado quando uma aquisição para entrega em etapa ou parcela única ocorre sistematicamente de forma parcelada. Essa situação foge totalmente às características do empenho ordinário e da própria contratação, a menos que tenha havido alteração contratual para tal finalidade.

36. Nesse cenário, ainda que a nota de empenho seja ordinária, ou seja, de pagamento único, deve o gestor público adotar as medidas cabíveis para resguardar o interesse público tutelado, ao qual não lhe é dado direito de dispor, bem como os aspectos inerentes à contratação pública. Nessa perspectiva, havendo entrega incompleta de material ou bens, bem como serviços ou etapas não prestadas, é possível a glosa ou o pagamento parcial como imperativo que deve ser seguido, não importando a modalidade de emissão da nota de empenho.

37. Frise-se que essa situação trazida a lume, em tese, não evidencia sequer uma falha meramente formal no contexto narrado, visto que sua ocorrência se deu de forma superveniente. Além disso, é bom ressaltar, o gestor não tinha como prever a sua necessária

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

ocorrência no momento da emissão da nota de empenho, arrimada, em regra, no contrato ou ajuste celebrado. Assim, em consequência de imposição de circunstâncias supervenientes, devidamente autuadas em processo, a liquidação e o respectivo pagamento poderão ocorrer de forma parcial.

38. Nessa linha de entendimento lógico, e considerando restar presente o interesse público, é possível exarar o entendimento que:

a) a Administração pode receber e pagar parcialmente os itens licitados nas compras efetivadas por meio de empenho ordinário, ainda que com as devidas justificativas nos respectivos autos do processo, com o pagamento apenas dos itens efetivamente entregues (pagamento parcial);

b) em sentido análogo, deve o gestor decidir pela anulação ou não de saldo de empenho ordinário, em razão do interesse da Administração na entrega dos itens remanescentes, cujo pagamento, após a regular liquidação, pode utilizar a mesma nota de empenho (utilização do saldo remanescente da nota de empenho);

c) a critério do gestor, devidamente justificado, afigura-se possível, em casos excepcionais, a utilização do saldo remanescente da nota de empenho ordinário para o mesmo credor e contrato (mais de um pagamento);

d) uma das possíveis forma de corretamente proceder ao registro no Siafi é a emissão de um documento hábil para cada recebimento com os correspondentes valores e respectivos registros patrimoniais, ressaltando que o Siafi permite o relacionamento (vinculação) de documentos hábeis a um documento principal.

39. Ademais, em termos operacionais, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) abarca os procedimentos acima delineados, de forma que não demanda orientações adicionais a respeito, visto que já é inerente à atividade cotidiana da área de execução.

40. Diante do exposto, somos de parecer que nas compras efetivadas por meio de empenho ordinário, a Administração deve proceder à liquidação e ao pagamento de uma única

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

vez, em observância aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, porém, havendo alguma imposição de circunstâncias supervenientes que impossibilite a entrega de todos os itens por parte do fornecedor, caberá ao gestor apresentar as justificativas pertinentes que o levaram a efetuar o recebimento de pagamento parcial dos itens licitados, com a ressalva de que esse procedimento não deve configurar-se como regra, muito menos como uma compra originariamente parcelada.

É o Parecer que se submete à consideração superior.

Brasília, 10 de agosto de 2020.

ADRIENO REGINALDO SILVA
Técnico do MPU/Administração

SEBASTIÃO PEREIRA DOS SANTOS
Chefe da Divisão de Normas e Procedimentos Contábeis

ANTÔNIO PEREIRA DE CARVALHO
Coordenador de Controle e Análise Contábil

De acordo com o Parecer SORI/AUDIN-MPU nº 659/2020.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SORI/AUDIN-MPU nº 659/2020.
Encaminhe-se à SA/MPF e à SEAUD.
Em / 8 / 2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe

Assinado digitalmente em 10/08/2020 20:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002124/2020 PARECER nº 659-2020**

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**
Data e Hora: **12/08/2020 11:18:27**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADRIENO REGINALDO SILVA**
Data e Hora: **11/08/2020 12:32:23**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO**
Data e Hora: **10/08/2020 20:21:16**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**
Data e Hora: **12/08/2020 08:24:20**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **SEBASTIAO PEREIRA DOS SANTOS**
Data e Hora: **11/08/2020 12:32:56**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave AC6DE02F.D01F540B.61D42367.C5A46F95