



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 520/2019

Referência : Correio eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000047/2019-17.

Assunto : Contábil. Nota de Empenho. Empenho de reforço ou de cancelamento. Ato administrativo. Validade. Necessidade de assinatura.

Interessado : Diretoria Regional. Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região – MG.

Trata-se de consulta enviada pelo Senhor Diretor Regional da Procuradoria Regional do Trabalho da 3ª Região em Minas Gerais sobre a possibilidade de não assinatura digital nos empenhos de reforço e cancelamento, bem como de não anexação das respectivas notas de empenho impressas em PDF aos processos administrativos eletrônicos, nos seguintes termos:

Considerando que os cancelamentos de empenhos inscritos em restos a pagar não podem mais ser impressos para assinatura;

Considerando que o reforço do empenho é condição necessária para o pagamento que será visto e autorizado pelo Ordenador de Despesas e pelo Gestor Financeiro;

Considerando a quantidade de empenhos de reforços que temos que fazer por mês para viabilizar os pagamentos referentes à manutenção das onze sedes que a PRT3 tem no estado de Minas Gerais;

Considerando o tempo necessário dispendido por todos os envolvidos (servidores da DOF/PRT3, Ordenador de Despesas e pelo Gestor Financeiro) para viabilizar a assinatura digital dos empenhos de reforço e cancelamento de despesas diárias;

Considerando que muitas vezes os pagamentos chegam próximos da data de vencimento, a necessidade de aguardar a assinatura digital pode ocasionar demora na efetivação do pagamento implicando em multa;

Considerando que os empenhos de reforço e cancelamento podem ser consultados no SIAFI a qualquer tempo por todos os interessados;

Considerando o princípio da racionalidade, da eficiência e da economicidade;

Consulta sobre a possibilidade de não assinatura digital do Ordenador de Despesas e do Gestor Financeiro nos empenhos de reforço e cancelamento feitos por esta Regional e, se possível, não inserção no PGEA desses empenhos impressos em PDF.

2. Em exame, para responder sobre a possibilidade de não serem assinadas as notas de empenho, sejam de reforço ou de cancelamento, bem como a não inserção destes instrumentos, impressos em PDF ou gerados eletronicamente, nos respectivos processos administrativos, cabe, em primeiro lugar, trazer a lume disposições da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto nº 93.872/1986, *in litteris*:

LEI Nº 4.320/1964

(...)

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. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

(...)

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.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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.

DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986

Art . 25. O empenho importa deduzir seu valor de dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido.

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 . 28. A redução ou cancelamento no exercício financeiro, de compromisso que caracterizou o empenho, implicará sua anulação parcial ou total, revertendo a importância correspondente à respectiva dotação, pela qual ficará automaticamente desonerado o limite de saques da unidade gestora.

Art . 29. Para cada empenho será extraído um documento denominado Nota de Empenho que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

Parágrafo único. Quando a Nota de Empenho substituir o termo do contrato, segundo o disposto no artigo 52 do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, dela deverão constar as condições contratuais, relativamente aos direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

(...)

Art . 40. A assinatura, firma ou rubrica em documentos e processos deverá ser seguida da repetição completa do nome do signatário e indicação da respectiva função ou cargo, por meio de carimbo, do qual constará, precedendo espaço destinado à data, e sigla da unidade na qual o servidor esteja exercendo suas funções ou cargo.

(...)

Art . 155. A Secretaria do Tesouro Nacional, sem prejuízo das atribuições conferidas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, é competente para instituir formulários e modelos de documentos de empenho, liquidação e pagamento de despesas, e outros que se tornarem

indispensáveis à execução orçamentária e financeira da União, bem como a expedir as instruções que se tornarem necessárias à execução deste decreto, visando à padronização e uniformidade de procedimentos.

3. Consoante se verifica das disposições da Lei nº 4.320/1964 supra, empenho de despesa pública é ato emanado por autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58). A sua materialização é feita por meio do documento denominado nota de empenho (art. 61). O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) elenca algumas espécies de nota de empenho, dentre as quais destaca-se: 01-Original, 02-Reforço, 03-Anulação e 04-Cancelamento, cujos nomes atribuídos às respectivas espécies são todos intuitivos da sua real funcionalidade.

4. Ora, da inteligência das disposições contidas na Lei nº 4.320/1964, é possível inferir que o empenho da despesa pública é um ato administrativo que é materializado na nota de empenho (formalização do empenho). Isto implica dizer que esta (nota de empenho), de toda sorte, segue os requisitos de validade daquele (ato de empenhar), categorizado como espécie de ato administrativo.

5. Assim, a nota de empenho é a consignação da expressão da vontade estatal, que reserva ou libera, a depender da situação (original, reforço, anulação ou cancelamento de empenho), parte da dotação orçamentária consignada ao órgão ou unidade descentralizada, conforme disposição elencada no Decreto nº 93.872/1986, acima transcrito. E justamente por ser ato de autoridade pública, seja o de emitir, anular, reforçar ou, até mesmo, cancelar, deve obediências às disposições e formalidades legais.

6. Na seara do ato de empenhar despesa pública (espécie), faz-se mister perscrutar os requisitos de validade do ato administrativo (gênero), visto que aquele se subsume a este. Para tanto, é preciso pegar emprestado disposições estampadas na Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965), que permitem averiguar os elementos que compõem o ato administrativo, como condição de sua validade. Vejamos:

LEI Nº 4.717/1965

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) **vício de forma;**
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) **o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

7. Consoante dicção da Lei da Ação Popular, *a contrario sensu*, é possível averiguar cinco elementos necessários à formação do ato administrativo, quais sejam: competência ou sujeito competente, forma, legalidade, motivo e finalidade. A competência ou sujeito competente deve estar inclusa nas atribuições legais do agente; **a forma consiste na observância completa e regular das formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato, é a maneira pela qual se exterioriza o ato administrativo, ou seja, é o seu revestimento;** a legalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato não importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; o motivo se verifica quando a matéria de fato e de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente existente e juridicamente adequado ao resultado obtido; e, por sua vez, a finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim congruente àquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência, ou seja, é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato.

8. Verifica-se que, no tocante ao ato de empenhar despesa pública, a “forma”, em regra, é um dos requisitos de validade do ato administrativo que, neste caso, o administrador não pode afastar.

9. Além disso, há expressa disposição contida no Regimento Interno Administrativo do Ministério Público do Trabalho, instituído pela Portaria nº 1.314, de 22 de agosto de 2017, sobre a assinatura das notas de empenho. Confira-se:

REGIMENTO INTERNO ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Art. 1º Este Regimento dispõe sobre a organização, o funcionamento e as atribuições dos diversos segmentos que compõem a estrutura administrativa das Unidades do Ministério Público do Trabalho. Parágrafo único. Estão excluídas do âmbito normativo deste Regimento as atividades finalísticas dos órgãos do Ministério Público do Trabalho.

(...)

Art. 292. Ao Diretor Regional incumbe:

(...)

XI - assinar ordens bancárias, notas de empenho e outros documentos contábeis;

10. Destaca-se que o termo “notas de empenho”, positivado no inciso XI do art. 292 do RIA-MPT, tem abrangência ampla. Isso permite a interpretação de sua aplicabilidade a todas as espécies de empenho (original, reforço, anulação e cancelamento), inclusive, porque tais espécies também se enquadram na categoria de atos emanados de autoridade competente, consoante visto abaixo:

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

11. No sentido prático da situação, tomando por base o conceito de empenho, verifica-se que é um ato emanado da autoridade competente que produz reflexos na seara jurídica, pois ao criar para o Estado (contratante) a obrigação de pagar, surge para a outra parte (contratado) o direito de receber. Nesse prisma, considerando que o empenho é reserva da dotação orçamentária, trata-se de “garantia” que é dada ao contratado de que os valores orçamentários estão reservados para posterior pagamento. Nessa vertente, as notas de empenho de reforço ou cancelamento devem seguir de toda a sorte os requisitos de validade do ato de empenhar.

12. É importante ainda frisar, conforme inteligência das disposições da Lei nº 4.320/1964 acima citadas, os estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento estão, em regra, logicamente encadeados. Assim, o pagamento da despesa pública somente será autorizado quando houver a regular liquidação (art. 62). E a liquidação, por sua vez, tem por base, dentre outros elementos, inclusive a nota de empenho (art. 63, § 2º, II). Ademais, é expressamente vedado, via de regra, a realização de despesas públicas sem prévio empenho (art. 60).

13. Nesse horizonte, vale observar ainda as disposições da Lei nº 9.784/1999, *in verbis*:

LEI Nº 9.784/1999

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

(...)

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

14. Observa-se das disposições supra que a possibilidade de não assinar notas de empenho de reforço ou de cancelamento, por serem atos administrativos, não encontra guarida dentro do ordenamento jurídico, em especial as normas que regem o processo administrativo.

15. Ademais, afigura-se de bom alvitre esclarecer que os procedimentos dispostos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal são regulamentados na forma de manual pela Secretaria do Tesouro Nacional, consoante se observa dos normativos abaixo, sendo de observância obrigatória:

LEI Nº 10.180, DE 06 DE FEVEREIRO DE 2001

*Art. 16. O Sistema de Contabilidade Federal compreende **as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União**, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis.*

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

*I - a **Secretaria do Tesouro Nacional**, como órgão central;*

II - órgãos setoriais.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União.

§ 2º O órgão de controle interno da Casa Civil exercerá também as atividades de órgão setorial contábil de todos os órgãos integrantes da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica.

§ 3º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Art. 18. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:

I - manter e aprimorar o Plano de Contas Único da União;

*II - **estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal;***

III - com base em apurações de atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares, efetuar os registros pertinentes e adotar as providências necessárias à responsabilização do agente, comunicando o fato à autoridade a quem o responsável esteja subordinado e ao órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno;

IV - instituir, manter e aprimorar sistemas de informação que permitam realizar a contabilização dos atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União e gerar informações gerenciais necessárias à tomada de decisão e à supervisão ministerial;

V - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;

VI - elaborar os Balanços Gerais da União;

VII - consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional;

VIII - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de contabilidade.

PORTARIA Nº 833, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2011

Considerando o disposto no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, e no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal; e Considerando as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecidas no art. 7º do Decreto nº 6.976, de 2009, complementadas pelas atribuições definidas no inciso VIII do art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, e no inciso XII do art. 20 do Anexo I do Decreto nº 7.386, de 8 de dezembro de 2010, resolve:

*a) instituir o Manual Siafi como norma referente à Contabilidade e Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial da União, de forma **a padronizar os conceitos, normas e procedimentos dos atos e fatos da Administração Pública Federal e as operações realizadas por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi**;*

16. Ressalta-se ainda que os documentos emitidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) são objetos de análise e conferência pelo responsável pela Conformidade de Registro de Gestão, no âmbito local (unidade gestora), inclusive a certificação dos documentos que dão suporte aos atos praticados, conforme se verifica da Macrofunção 020314 – Conformidade de Registro de Gestão e da Instrução Normativa Audin-MPU nº 1, de 20 de dezembro de 2017, cujos excertos estão colacionados a seguir:

020314 - CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

1 – REFERÊNCIAS

1.1 - RESPONSABILIDADE - Coordenador Geral de Contabilidade e Custos da União.

1.2 - COMPETÊNCIA - Portaria/STN n 833, de 16 de dezembro de 2011, que revogou a IN/STN n 05, de 06 de novembro de 1996.

2 - APRESENTAÇÃO

2.1 - Consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e **da existência de documentos hábeis que comprovem as operações.**

2.2 - **A Conformidade dos Registros de Gestão tem como finalidade verificar:**

2.2.1 - Se os registros dos **atos e fatos de execução orçamentária**, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados em observância às normas vigentes; e

2.2.2 - **A existência de documentação que suporte as operações registradas.**

INSTRUÇÃO NORMATIVA AUDIN-MPU nº 1, de 20 de dezembro de 2017.

Dispõe sobre a conformidade dos registros de gestão e a disponibilização e acesso aos documentos produzidos pelas unidades gestoras à Auditoria Interna do Ministério Público da União e dá outras providências.

Art. 1º As unidades gestoras do Ministério Público da União deverão registrar a conformidade dos registros de gestão, observando o disposto na Macrofunção código 02.03.14 do Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

§ 1º A conformidade dos registros de gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações.

§ 2º A conformidade dos registros de gestão deverá ser realizada por servidor previamente designado pelo titular da unidade gestora e credenciado para esse fim junto ao SIAFI, de modo que seja mantida a segregação entre a função de emitir documentos e a de registrar a conformidade.

(...)

Art. 4º A responsabilidade pela análise da consistência dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados em cada Unidade Gestora Executora é do Ordenador de Despesa ou do Gestor Financeiro, independentemente da responsabilidade atribuída ao responsável pela conformidade dos registros de gestão.

Art. 5º As unidades gestoras do Ministério Público da União deverão disponibilizar, **preferencialmente, em meio eletrônico**, os documentos relativos aos **atos de execução orçamentária**, financeira, patrimonial, contábil e de pessoal à Auditoria Interna e ao Controle Externo, conforme prazos estabelecidos.

§ 1º **As unidades jurisdicionadas deverão manter, preferencialmente, em meio eletrônico, os documentos comprobatórios de cada exercício**, incluídos os de natureza sigilosa de acordo com os seguintes prazos, sem prejuízo da observância de legislações específicas:

I. dez anos, contados a partir da apresentação do relatório de gestão à Auditoria Interna do MPU e ao Tribunal de Contas da União, para as unidades jurisdicionadas não relacionadas para constituição de processo de contas no exercício;

II. cinco anos, contados a partir da data do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União, para as unidades jurisdicionadas relacionadas para constituição de processo de contas no exercício.

17. Também não se pode olvidar que tais documentos (notas de empenho) e/ou procedimentos (autos administrativos) são ainda objetos de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo. Ressalta-se que o órgão de controle interno emite parecer prévio sobre a regularidade na prestação de contas dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos para o julgamento perante o Tribunal de Contas da União (art. 70, II, da CRFB/88).

18. Nesse sentido, cabe trazer à baila jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a ausência de assinatura em notas de empenho:

ACÓRDÃO TCU Nº 1.286/2011 – PLENÁRIO

(...)

9.1.3. ausência de assinatura em notas de empenho e recibos, em desacordo com o art. 34 da Portaria GM/MS n.º 204, de 29 de janeiro de 2007, c/c os art.s 60 a 65 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964;

ACÓRDÃO TCU Nº 1.409/2013 – PLENÁRIO

3.7.5. Conclusão:

*Portanto, repisando as conclusões expendidas no subitem 3.2.5.3 desta instrução, o que se viu no caso em apreço foi a **liquidação irregular da despesa, consubstanciada na ausência de assinaturas nas notas de empenho e ordens de pagamento, deficiente verificação acerca do quanto e a quem se deveria pagar, ausência de atesto nas notas fiscais, associada à ausência de controle de entrada e saída de materiais, colocando em xeque até mesmo a efetiva aquisição do objeto, no caso, se os medicamentos e materiais hospitalares foram efetivamente adquiridos. Portanto, não merecem guarida as razões de justificativa apresentadas pelos gestores.***

ACÓRDÃO TCU Nº 3.296/2014 – PLENÁRIO

(...)

10.2. Quanto à primeira tese, a unidade técnica de origem rebateu aquele argumento asseverando que (peça 5, p. 16):

h) Indício 31 - despesas efetuadas sem autorização: **Notas de Empenho e Ordens de Pagamento sem assinatura do ordenador de despesas**, fls. 02/84, vol. VI, fls. 169/174, Vol. VIII.

Razões de justificativa: os responsáveis argumentam que é mais que justificável, eventualmente, alguns documentos ficarem sem a assinatura do ordenador de despesas, o que não invalida o desembolso efetivado.

Análise/fundamentação: **as justificativas apresentadas não esclarecem nem justificam as irregularidades apontadas; tendo em vista que, nem eventualmente, nem de forma alguma ou por qualquer motivo pode-se considerar legítimo o pagamento de despesas sem a devida autorização. E, no caso em tela, não são alguns documentos; são 42 (quarenta e duas) Notas de Empenho e 31 (trinta e uma) Ordens de Pagamento, conforme documentos às fls. 02, 05, 08, 11, 17, 20, 23, 25, 30, 33, 35, 37, 39, 42, 45, 48, 54, 56, 58, 60, 62, 64, 67, 69, 71, 73, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, volume VI e 169/174, Vol. VIII.**

Conclusão: justificativas não acatadas.

ACÓRDÃO TCU Nº 2.145/2018 – PLENÁRIO

(...)

No que concerne ao bloco de Assistência Farmacêutica, foram identificadas irregularidades na liquidação de despesas (ausência de correspondência de valores de notas de empenho e de notas fiscais com os valores das transferências efetuadas, realização de transferências sem nota fiscal ou de empenho ou mediante documentos irregulares). As despesas consideradas irregulares somaram R\$ 520.118,68 (valores originais), conforme tabela a seguir (peça 24):

Data	Valor (R\$)	Transação Bancária	Favorecido	Agência/Conta Corrente	Descrição da ocorrência
1º/12/2009	2.476,77	82938	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 0772/62346-6	Notas de empenho 3002000701 (R\$ 998,09) e 3002000702 (R\$ 527,46) e notas fiscais que não somam o valor da transferência, sem atestado de recebimento, apenas com alguns carimbos.
28/7/2009	54.788,66	100847	Empresa E M M Mota Multimídia	BB 3178/115773-6	Ausência de nota fiscal e empenho.

Data	Valor (R\$)	Transação Bancária	Favorecido	Agência/Conta Corrente	Descrição da ocorrência
1º/10/2009	60.401,26	100847	Empresa E M M Mota Multimed	BB 3178/115773-6	Ausência de nota fiscal e empenho.
6/11/2009	61.112,20	101351	Empresa E M M Mota Multimed	BB 3178/115773-6	Nota de empenho 3002000582 sem atesto, nota de empenho 300200577 sem quaisquer assinaturas , identificação dos responsáveis pelo recebimento e pagamento.
25/2/2010	5.707,29	60023	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 0772/62346-6	Nota de empenho 14/050 sem quaisquer assinaturas , identificação do responsável pelo recebimento e pagamento.
25/1/2010	6.000,00	100791	Antônio Ferreira Neto & cia Ltda.	B. Real 1004/5001541-0	Nota de Empenho com valor divergente do da transferência, que não faz qualquer referência às notas fiscais ou de empenho. Nota de empenho ou fiscais sem atestados de recebimento, apenas carimbos.
25/2/2009	1.353,90	100791	Antônio Ferreira Neto & cia Ltda.	B. Real 1004/5001541-0	Ausência de nota fiscal e empenho.
9/4/2010	5.047,13	105718	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 0772/62346-6	Nota de empenho 39/133 sem qualquer assinatura ou carimbo de despesa, notas fiscais sem atesto. Transferência sem discriminar notas fiscais.
12/4/2010	36.875,31	135669	Empresa E M M Mota Multimed	BB 0855/3953-9	Notas de Empenho 101/4002 e 54/179 sem quaisquer assinaturas , atestos, autorizações de pagamentos. Notas fiscais sem atesto.
14/4/2010	5.791,09	81861	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 0772/62346-6	Nota de Empenho 62/226 sem quaisquer assinaturas , atestos, autorizações de pagamentos. Notas fiscais sem atesto.

Data	Valor (R\$)	Transação Bancária	Favorecido	Agência/Conta Corrente	Descrição da ocorrência
14/4/2010	36.954,14	18664043	Empresa E M Mota Multiméd	BB 0855/3953-9	Nota de Empenho 62/258 sem quaisquer assinaturas, atestos, autorizações de pagamentos. Notas fiscais sem atesto.
17/9/2010	29.317,72	13176	Empresa E M Mota Multiméd	BB 855/3953-9	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 10224 a 10227 e Nota de Empenho 175/1067 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
19/10/2010	1.773,82	36465	Empresa E M Mota Multiméd	BB 855/3953-9	Pagamento sem quaisquer atestos das notas fiscal, 8837, e de empenho, 54/614, sem carimbos, assinaturas e liquidação.
19/10/2010	38.226,18	36862	Empresa E M Mota Multiméd	BB 855/3953-9	O valor da Nota Fiscal 10585 é R\$ 44.088,43, divergente do valor transferido, sem quaisquer atestos, carimbos, assinaturas e liquidação. Não possui nota de empenho.
21/9/2010	7.062,61	47732	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 772/62346-6	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 1001 a 1015 e Nota de empenho 174/1066 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
10/8/2010	39.970,85	41323	E M M Mota	BB 855/3953-9	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 8836, 8171, 8832, 8833, 8831 e 8835 e Nota de Empenho 50/607 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
13/8/2010	3.000,00	71761	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 772/62346-6	Dois pagamentos sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 928,929, 930, 931, 933, 932, 934, 936, 935, 938, 939, 940, 943, 942, 944 e 945 e Notas de Empenho 144/1064 e 145/1064 sem carimbos, assinaturas e liquidação.

Data	Valor (R\$)	Transação Bancária	Favorecido	Agência/Conta Corrente	Descrição da ocorrência
12/8/2010	4.327,66	27650	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 772/62346-6	Dois pagamentos sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 928,929, 930, 931, 933, 932, 934, 936, 935, 938, 939, 940, 943, 942, 944 e 945 e Notas de Empenho 144/1064 e 145/1064 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
12/7/2010	40.388,11	114556	Empresa E M M Mota Multiméd	BB 855/3953-9	Pagamentos sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 7815, 8276, 8280, 8281, 8278, 8927, 8930 e 8928 e Notas de Empenho 11/352, 4/451, 12/452 e 65/639 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
16/7/2010	4.394,05	77088	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 772/62346-6	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 951, 952, 954, 955, 956, 848, 849, 850 e Nota de Empenho 93/786 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
19/7/2010	7.888,63	99700	Rivaldo Rodrigues Coelho Araripe	CEF 772/771-7	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 5886 a 5891 e Nota de Empenho 137/788 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
16/6/2010	7.950,41	32773	Rivaldo Rodrigues Coelho Araripe	CEF 772/771-7	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 5874 a 5881 e Nota de Empenho 62/635 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
21/6/2010	9.310,89	96636	Marcos Antônio Rodrigues Alencar	CEF 772/62346-6	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 890 a 898, 903 a 915, 918 e Nota de Empenho 45/593 sem carimbos, assinaturas e liquidação.
19/5/2010	50.000,00	1	Empresa E M Mota Multiméd	BB 855/3953-9	Pagamento sem quaisquer atestos das Notas Fiscais 8274, 8273, 8279, 8277, 8272 e 8271 e Notas de Empenho 18/461 e 07/460 sem carimbos, assinaturas e liquidação. O valor da transferência é de R\$ 50.000,00.

Data	Valor (R\$)	Transação Bancária	Favorecido	Agência/Conta Corrente	Descrição da ocorrência
Total	520.118,68				

(...)

2.7 O Relator acolheu a proposta da Unidade Técnica e fez, adicionalmente, os seguintes registros:

8. Primeiro, a prefeitura liquidou despesas com medicamentos sem verificar a idoneidade das notas fiscais emitidas pela contratada, as quais não tinham selo fiscal nem carimbo dos postos da Secretaria de Fazenda do Maranhão.

9. Segundo, a falta de atesto do recebimento das mercadorias nas notas fiscais e de registros de controle de estoque na prefeitura, assim como **a ausência de assinaturas em notas de empenho** e ordens de pagamento, deixam dúvidas quanto à ocorrência da aquisição dos produtos.

(...)

VOTO

(...)

17. Em sentido contrário, as alegações de defesa da ordenadora de despesa, ex-Prefeita, não merecem ser acolhidas. O fracionamento de despesa traduziu-se em prática recorrente nas aquisições de medicamentos e material hospitalar, nas aquisições de material didático, material de limpeza e combustíveis, bem como nos serviços de capacitação de docentes e nas aquisições de livros didáticos e materiais pedagógicos, **sem contar a desorganização contábil encontrada, caracterizada pela ausência de assinatura nas notas de empenho** e nas ordens de pagamentos.

ACÓRDÃO TCU Nº 405/2000 - 1ª CÂMARA

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. Vicente José Corrêa Neto, ex-Prefeito Municipal de Eldorado dos Carajás/PA.

Considerando que, no processo devidamente organizado, apurou-se débito contra o responsável, no valor de R\$ 67.400,00, proveniente da não-comprovação da aplicação regular dos recursos do Convênio nº 4.226/96, firmado entre a Prefeitura Municipal de Eldorado dos Carajás/PA e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, cujo objeto era contribuir, supletivamente, com recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental em escolas públicas, municipais e municipalizadas;

*Considerando que, na Sessão de 15/02/2000, a 1ª Câmara decidiu rejeitar as alegações de defesa do responsável, em decorrência de **irregularidades na prestação de contas (nota de empenho sem assinatura do responsável; recibos, ata de julgamento e termo de homologação sem carimbo do responsável; cartas-convite sem identificação e sem data de recebimento; fraude em nota fiscal; e incompatibilidade entre os valores constantes dos recibos/notas fiscais e os do extrato bancário)** (Decisão n.º 022/2000, Ata n.º 04/2000); e*

Considerando que, decorrido o prazo legal, o gestor não recolheu a dívida, apesar de seu procurador ter assinado a notificação e requerido cópia dos autos para elaboração de defesa;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, em:

8.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Vicente José Corrêa Neto ao pagamento da quantia de R\$ 67.400,00 (sessenta e sete mil e quatrocentos reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, acrescida da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir de 27/09/1996 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

8.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não seja atendida a notificação;

8.3. remeter cópia dos autos, inclusive deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, para as providências que entender cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92; e

8.4. remeter cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministério Público do Estado do Pará e à Secretaria da Fazenda do Estado do Pará, para as providências que entenderem cabíveis.

19. No tocante à não inserção das notas de empenho, de reforço ou de cancelamento, nos respectivos processos administrativos, sejam físicos ou eletrônicos, cabe esclarecer que esse procedimento é imanente à formalização do ato de empenho, ou seja, deve constar do respectivo processo administrativo, inclusive para fins de controle. Sobre esse ponto cabe trazer à lume o escólio de Di Pietro (2015)¹, *in verbis*:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 251-251.

*Partindo-se da ideia de elemento do ato administrativo como condição de existência e de validade do ato, não há dúvida de que a inobservância das formalidades que precedem o ato e o sucedem, desde que estabelecidas em lei, determinam a sua invalidade. **É verdade que, na concepção restrita de forma, considera-se cada ato isoladamente; e, na concepção ampla, considera-se o ato dentro de um procedimento. Neste último, existe, na realidade, uma sucessão de atos administrativos preparatórios da decisão final; cada ato deve ser analisado separadamente em seus cinco elementos: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade.***

*Ocorre que tanto **a inobservância da forma como a do procedimento produzem o mesmo resultado, ou seja, a ilicitude do ato.** Por exemplo, se a lei exige a forma escrita e o ato é praticado verbalmente, ele será nulo; se a lei exige processo disciplinar para demissão de um funcionário, a falta ou o vício naquele procedimento invalida a demissão, ainda que esta estivesse correta, quando isoladamente considerada.*

Não há dúvida, pois, que a observância das formalidades constitui requisito de validade do ato administrativo, de modo que o procedimento administrativo integra o conceito de forma.

*No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que **a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração;** é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, que r pelos demais Poderes do Estado.*

*A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais; o que se exige, a rigor, é que seja adotada, como regra, a forma escrita, **para que tudo fique documentado e passível de verificação a todo momento;** a não ser que a lei preveja expressamente determinada forma (como decreto, resolução, portaria, etc.), a Administração pode praticar o ato pela forma que lhe parecer mais adequada. Normalmente, as formas mais rigorosas são exigidas quando estejam em jogo direitos dos administrados, como ocorre nos concursos públicos, na licitação, no processo disciplinar.*

20. Verifica-se, portanto, que o argumento para a assinatura convencional ou eletrônica das notas de empenho, de reforço ou de cancelamento, serve também para a inclusão de tais documentos, de forma física ou eletronicamente, dentro do respectivo procedimento, inclusive para fins de fiscalização, transparência e controle.

21. Nesse diapasão, cabe trazer à baila a Portaria PGT nº 674/2016 que instituiu o sistema eletrônico "MPT Digital Administrativo" para a tramitação de processos e expedientes administrativos no âmbito do Ministério Público do Trabalho. Vejamos:

PORTARIA Nº 674, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2016

CONSIDERANDO as diretrizes da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; da Lei 12.682, de 9 de julho de 2012, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos; da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial; e do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

(...)

CONSIDERANDO, finalmente, a necessidade de regulamentar a implantação de sistema eletrônico de tramitação de processos e a prática de atos administrativos no âmbito do Ministério Público do Trabalho, resolve:

Art. 1º Fica instituído o sistema eletrônico “MPT Digital Administrativo” para a tramitação de processos e expedientes administrativos em todas as Unidades que integram o Ministério Público do Trabalho.

Art. 2º O “MPT Digital Administrativo” compreenderá o protocolo, a autuação, a tramitação, a movimentação, o registro, o controle e o arquivamento de atos, documentos, processos e expedientes administrativos.

§ 1º A produção e o registro de atos administrativos ocorrerão exclusivamente em meio eletrônico.

§ 2º Na impossibilidade de praticar o ato na forma eletrônica, o documento físico será assinado, digitalizado, inserido nos autos digitais e arquivado em pasta própria, vinculada ao processo.

(...)

Art. 5º Os atos praticados por meio eletrônico serão considerados realizados no dia e hora de sua inserção, com assinatura eletrônica, no “MPT Digital Administrativo”.

22. Verifica-se que o registro dos documentos, bem como os procedimentos, devem ocorrer de forma eletrônica e não mais física. Tal normativo vai ao encontro das funcionalidades do Sistema de Administração Integrado do Governo Federal (Siafi) que permite a geração eletrônica dos arquivos, mediante simples configuração, sem a necessidade de imprimir-los para depois digitalizá-los e inseri-los no processo. Em outras palavras, o Siafi gera diretamente o arquivo PDF, bastando ao operador inseri-lo no Sistema MPT-Digital Administrativo e, após, o responsável deverá assiná-lo eletronicamente no citado sistema.

23. Não é só isso. O Sistema MPT-Digital Administrativo permite a realização de assinaturas em lotes. Significa dizer que o responsável tem a possibilidade de assinar eletronicamente todos os documentos pendentes de uma só vez, mediante seleção ou escolha dos documentos e/ou procedimentos no referido sistema.

24. Por fim, importa esclarecer que a transação IMPNE (Imprime Nota de Empenho) continua ativa no Siafi para impressão ou geração eletrônica do respectivo documento de nota de empenho, inclusive a espécie cancelamento de nota de empenho inscrita em restos a pagar.

25. Em face do exposto, somos de parecer que as notas de empenho, das espécies reforço ou cancelamento, como expressão do ato de empenhar despesa pública, devem ser assinadas, bem ainda devem integrar os respectivos procedimentos de pagamento, sejam eletrônicos e/ou físicos, para fins de fiscalização, transparência e controle, bem como para o regular atendimento das normas de regência que versam sobre assunto.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 17 de junho de 2019.

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

ANTÔNIO PEREIRA DE CARVALHO
Coordenador de Controle e Análise
Contábil

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Transmita-se à PRT-3ª Região/MG.
Em 17/6/2019.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001314/2019 PARECER nº 520-2019**

Signatário(a): **SEBASTIAO GONCALVES DE AMORIM**

Data e Hora: **17/06/2019 15:00:36**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARA SANDRA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **17/06/2019 15:34:54**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO**

Data e Hora: **17/06/2019 16:11:03**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARIA IVANILDA ALVES DA SILVA**

Data e Hora: **17/06/2019 16:13:58**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0F081B59.B40E23E5.185D7B8D.178000C0