

P A R E C E R
15/2022



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 15/2022

- Referência** : PGEA MPF nº 0.02.000.000062/2021-80.
- Assunto** : Administrativo. Compatibilização entre o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 116/2018 e o Parecer AUDIN-MPU nº 124/2021. Prazo para formalização de instrumento.
- Interessado** : Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região.

O Senhor Procurador-Chefe em exercício, da Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região, submete cópia do PGEA 20.02.1800.0000505/2021-29, com vistas ao esclarecimento de dúvida suscitada pela Divisão de Orçamento e Finanças (DOF) daquela Regional, relativa à dificuldade em compatibilizar a aplicação do Parecer AUDIN-MPU nº 124/2021, tendo em consideração o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 116/2018.

2. A DOF consolida seu questionamento em e-mail nos seguintes termos:

Considerando que o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 116/2018 admite a emissão de empenho no exercício em que seja homologada a licitação e assinatura do contrato no exercício seguinte, nos pareceu obscuro o explanado no item 19 do Parecer AUDIN-MPU Nº 124/2021:

[...] Dessa forma, em que pese a legislação permitir a realização do empenho, ou mesmo do pré-empenho, após a homologação do procedimento licitatório e anteriormente à assinatura do contrato, somente a formalização do instrumento aperfeiçoa a obrigação, permitindo que a despesa empenhada seja inscrita em resto a pagar.

Ora, se o aperfeiçoamento da obrigação (assinatura do contrato) é que permitiria a inscrição em restos a pagar, então a limitação para a assinatura do contrato no exercício seguinte à emissão do empenho é aquele prazo que a SUBCON/MPU informa nas normas de encerramento para inscrição em restos a pagar?

De outra forma, a condição de assinar o contrato para inscrição em RP inviabilizaria sua assinatura no exercício seguinte.

3. Como se sabe, o conceito de empenho é extraído do art. 58 da Lei nº 4.320/64, segundo o qual trata-se de ato administrativo emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição.

4. Por seu turno, a assinatura do contrato pelo fornecedor, ou outro instrumento congênere, ocorre consoante e nos prazos estabelecidos no edital de licitação, conforme explicitamente estabelecido nas disposições da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei 14.133/2021, *in litteris*:

LEI Nº 8.666/1993

(...)

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

(...)

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor,

nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

(...)

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

§ 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pela parte durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração.

§ 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.

§ 3º Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

LEI Nº 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

(...)

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Art. 8º Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à

aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, nos termos do regulamento previsto no art. 2º.

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de prego, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

LEI Nº 14.133/2021

Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

§ 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período, mediante solicitação da parte durante seu transcurso, devidamente justificada, e desde que o motivo apresentado seja aceito pela Administração.

§ 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.

§ 3º Decorrido o prazo de validade da proposta indicado no edital sem convocação para a contratação, ficarão os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

§ 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:

I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário;

II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

§ 5º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.

§ 6º A regra do § 5º não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 4º deste artigo.

§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo.

5. Dessa maneira, verifica-se que o empenho pode ser efetuado, na hipótese de procedimento licitatório prévio, em momento posterior a homologação do certame, concomitantemente à celebração do contrato, desde que previamente à realização da despesa, conforme entendimento exarado no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 116/2018, em consonância com o art. 61, da Lei nº 4.320/64. Dessa maneira, a intenção desta unidade, ao tangenciar a temática no Parecer AUDIN-MPU nº 124/2021, era somente destacar que a obrigação não se constitui plenamente mediante o empenho, tendo em vista que ela só se completa mediante a formalização do instrumento correspondente, o que, quando considerado o rito normal para realização da despesa pública, ocorre conforme a ordem apresentada no Parecer AUDIN-MPU nº 124/2021.

6. Assim, entende-se que cabe reafirmar a higidez do quanto assentado no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 116/2018 (o qual, inclusive, foi referenciado no âmbito da manifestação mais recente), em especial com relação à possibilidade de que, em princípio, a assinatura de contratos possa vir a se realizar, eventual e excepcionalmente, apenas no exercício subsequente àquele em que ocorreram homologação, empenho e inscrição em restos a pagar, haja vista que o prazo a ser considerado para tanto corresponde àquele previamente estabelecido em edital.

7. Cabe ressaltar que, em se tratando de contratação relativa à prestação de serviços, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou no sentido da impossibilidade de inscrição em restos a pagar, caso a correspondente execução venha a ter início apenas no exercício subsequente.

ACÓRDÃO 2366/2007 - SEGUNDA CÂMARA

9.3. determinar à Universidade Federal do Maranhão - UFMA que:

(...)

9.3.9. se abstenha de inscrever em restos a pagar despesas cujos serviços somente irão ter início no ano subsequente;

ACÓRDÃO 887/2010 - SEGUNDA CÂMARA

9.6. determinar à Fundação Universidade Federal do Maranhão - FUFMA que:

(...)

9.6.11. faça triagem dos empenhos no final do exercício, evitando a inscrição automática no Siafi na conta Restos a Pagar de despesas que não representem uma real e efetiva obrigação;

8. Em conformidade com a MACROFUNÇÃO SIAFI 02.03.17, a inscrição dos Restos a Pagar (RP) segue a seguinte classificação: RP Processados, RP Não Processados em liquidação e RP Não Processados a liquidar:

2.2.3.1 - Quando o pagamento deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, à inscrição em Restos a Pagar. Na inscrição, os Restos a Pagar (RP) são classificados em: RP Processados, RP Não Processados em liquidação e RP Não Processados a liquidar:

a) RP Processados: no momento da inscrição a despesa estava empenhada e liquidada;

b) RP Não Processados em Liquidação: no momento da inscrição a despesa empenhada estava em processo de liquidação e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG; e

c) RP Não Processados a liquidar: no momento da inscrição a despesa empenhada não estava liquidada e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG.

2.2.3.2 - Quando ocorrer a liquidação efetiva dos Restos a Pagar Não Processados em liquidação ou a liquidar, estes passarão a ser restos a pagar não processados liquidados, com tratamento similar aos processados.

9. Diante dos conceitos supracitados, o entendimento sinalizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, parte I, aprovado pela Portaria conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28 de outubro de 2021, é no sentido de que não é adequado, como regra, a inscrição da nota de empenho em restos a pagar para suportar despesa de exercício posterior, em que a contratação ocorra em exercício distinto do empenhado:

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 9ª Edição (pag. 135)

As despesas empenhadas a liquidar são aquelas cujo prazo para cumprimento da obrigação, assumida pelo **credor (contratado)**, encontra-se vigente, ou seja, ainda não ocorreu o fato gerador da obrigação patrimonial para o ente, estando pendente de entrega do material ou do serviço adquirido.

As despesas empenhadas em liquidação são aquelas em que houve o adimplemento da **obrigação pelo credor (contratado)**, caracterizado pela entrega do material ou prestação do serviço, estando na fase de verificação do direito adquirido, ou seja, tem-se a ocorrência do fato gerador da obrigação patrimonial, todavia, ainda não se deu a devida liquidação. (negritamos)

10. Nesse sentido, em resposta ao consulente, ressalta-se que não se vislumbra qualquer mecanismo vigente que estabeleça vinculação entre o prazo para assinatura de contratos e os prazos estabelecidos na Portaria SG/MPU nº 54, de 30 de novembro de 2020, que “Aprova a Norma de Execução SG/MPU nº 1/2020, que visa disciplinar o processo contábil de encerramento do exercício de 2020 e de abertura do exercício de 2021, no âmbito do Ministério Público da União”.

É o Parecer.

Brasília, 18 de janeiro de 2022.

GERSON ELBERT GUIMARÃES

Chefe da Divisão de Auditoria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Riscos

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 15/2022.

À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

HELBERT SOARES BENTO

Diretor de Auditoria de Governança Institucional

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 15/2022.

Encaminhe-se à PRT 18ª Região, para as providências cabíveis.

RONALDO DA SILVA PEREIRA

Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00000036/2022 PARECER nº 15-2022**

.....
Signatário(a): **HELBERT SOARES BENTO**

Data e Hora: **18/01/2022 11:22:53**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **18/01/2022 13:19:11**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **GERSON ELBERT GUIMARAES**

Data e Hora: **18/01/2022 17:23:29**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 31945788.02c85142.b68c9e69.c85f35b6