



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Parecer nº 0293/2020

SAJ 2020.02.0002800
SEI 46000000002.00300.2020-77

EMENTA. Administrativo. Consulta formulada pela Controladoria Geral do Estado acerca da modalidade de despesa – Suprimento de Fundo Institucional. SFI. Questionamentos respondidos por esta Procuradoria Consultiva.

Vem a esta Procuradoria, para análise, encaminhada pelo Ofício nº 490/2020- SCGE-SEC, consulta formulada pela Secretária da Controladoria Geral do Estado, Érika Gomes Lacet, acerca da modalidade de despesa- Suprimento de Fundos Institucional – SFI.

Após discorrer sobre o Suprimento de Fundos Institucional, a sua natureza, objetivo, procedimentos e legislação aplicável, assevera que, apesar da publicação do **Manual de Suprimento Individual para Gestores-Planejamento e Prestação de Contas**, disponível na página eletrônica da SECGE, foi observada a recorrência de diversos questionamentos específicos sobre a formalização contratual, a cotação de preços, a aquisição de produtos por meio de comércio eletrônico e a comprovação de regularidade fiscal, mediante a emissão de certidões. Alega, ainda, que em face de situações concretas, os ordenadores necessitam proporcionar uma gestão de recursos mais célere, primando pela eficiência e eficácia das ações, apesar das dificuldades enfrentadas, principalmente no interior do Estado.

Ressalta que, em alguns aspectos levantados, constata-se falta de clareza na norma que regula esta modalidade de execução de despesa, ocasionando insegurança no processo de tomada de decisão.

Após estas colocações, a consulente faz os seguintes questionamentos:

- a) É preciso formalizar, por meio de contratações realizadas por SFI? Em casos negativos, há exceções?
- b) Considerando as dificuldades pelas Unidades Administrativas no tocante ao quantitativo(opções)



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

reduzidas de prestadores de serviços e/ou fornecedores, principalmente nas regiões do Agreste e Sertão do Estado, questiona-se: é preciso obter 3(três) cotações de preços na aplicação de recursos do SFI?

- c) É possível a aquisição de produtos por meio de comércio eletrônico? Em caso positivo, quais os cuidados que os gestores devem adotar para preservar a legalidade da operação?
- d) Diante do quantitativo limitado de prestadores de serviços e/ou fornecedores, principalmente nas regiões do Agreste e do Sertão do Estado, e do valor reduzido de cada SFI, questiona-se: é obrigatória a exigência de comprovação por parte das empresas da região, a apresentação das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária?
- e) De forma subsidiária, é possível a aplicação dos arts, 14 ou 14^a da Lei Estadual nº 13.178/2006 para fins de atualização do valor original do SFI, em razão do atraso ou ausência da prestação de contas?

Por fim, destaca que o Decreto nº 39.473/2013, que regulamenta a utilização do Suprimento do Fundo Institucional previsto no art. 172-A, da Lei 7741/78, modificada pela Lei Complementar nº 208/2012, foi omissa em relação a atualização monetária do valor original e não define o índice de correção.

É o Relatório, passo a opinar.

a) A Respeito da formalização dos contratos, entendo que deverão ser adotadas as disposições do artigo 62 da Lei 8666/93. Diz o artigo:

“ 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.”(grifos nossos)

Percebe-se que o artigo 62 só impõe a obrigatoriedade de instrumentalização de contrato nas hipóteses em alçada financeira da contratação corresponder as modalidades de Concorrência e Tomada de Preços. Para valores abaixo destes patamares entende-se, a contrário sensu, que a lavratura de termo de contrato é facultativa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Considerando que os Suprimentos de Fundo Institucional, na forma prevista no Decreto nº 39.473/2013, tem como limite máximo de despesa o valor equivalente a 10%(dez por cento) do limite máximo fixado na legislação específica para realização de licitação na modalidade convite, nas hipóteses de compras e serviços(art. 3º do Decreto), o gestor da unidade administrativa que receber o SFI não terá portanto a obrigação de formalizar contrato, em consonância com o disposto na Lei 8666/93. Poderá substituir esse instrumento por ordem de serviço ou documentos mais simplificados, que devem conter o mínimo de informações necessárias sobre o bem adquirido ou o serviço contratado, preço e prazo.

Ressalte-se que caso haja alguma condição especial ajustada na avença, deverá ser consignada no documento.

b) Em relação a exigência da apresentação de, no mínimo, 3 cotações, não pode ser dispensada. As cotações podem ser obtidas diretamente com os fornecedores/prestadores ou mediante correspondência postal ou eletrônica, além de se admitir também feitas pela internet.

Caso haja dificuldade e/ou impossibilidade de coleta das cotações, deverá ser apresentada a **justificativa de preço**, explicando as dificuldades encontradas para a sua obtenção.

É evidente que a Administração Pública ao contratar, deve realizar pesquisa de mercado para verificar o custo do objeto pretendido.

A pesquisa de preços deve ser feita de forma ampla, tanto quanto seja possível a amplitude e peculiaridades do mercado. Nessa mesma linha de pensamento, a impossibilidade de obter esse número mínimo de orçamentos deve estar devidamente justificada nos autos. Deve ficar evidenciado que a Administração não poupou esforços para tanto.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

A questão concernente a pesquisa de preços já foi amplamente discutida nesta Procuradoria Geral do Estado, tendo sido objeto de diversos Boletins Informativos.

A PGE passou a adotar a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a aludida instrução, no artigo 2º, inciso IV, § 6º, dispõe que: “**Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente**, será admitida pesquisa com menos de três preços.”

O Boletim Informativo da PGE nº 11/2014(novembro) indica os julgados do TCU que o embasaram(Ac. 2816/2014 – Plenário, Acórdão 943/2013, Plenário, Acórdão 1266/2011, Plenário.

c) Foi indagado se seria possível a aquisição de produtos por meio de comércio eletrônico e, em caso positivo, quais os cuidados que os



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

gestores devem adotar para preservar a legalidade da operação.

Em princípio, não acho aconselhável a aquisição de bens pela Administração a fornecedores por meio de operações no chamado “comércio eletrônico”, ou seja, aquele em que toda transação comercial é feita pela Internet, sem que seja precedida de regulamentação.

Conquanto o e-commerce seja uma realidade na circulação de bens e serviços, atendendo com relativa satisfação o interesse privado, para o acesso da Administração Pública será necessária, se o interesse público for estabelecido, que haja regulamentação.

No entanto, o pronunciamento sobre esta questão será formulado pela Chefia da Procuradoria Consultiva.

d) O quarto questionamento diz respeito a exigência da apresentação por parte das empresas da região, das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.

O artigo 32, § 1º da Lei 8666/93, já exclui da exigência da apresentação dos documentos elencados nos artigos 28 a 31, no todo, ou em parte, nos casos de: **convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.**

Entretanto, dentre os documentos exigidos um não pode ser dispensado, sendo este: **A prova de regularidade perante a seguridade social, por se tratar de exigência constitucional.**

O artigo 195, § 3º da Constituição Federal dispõe que:

“ A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.”

José Torres Pereira Júnior, na obra intitulada Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, editora Renovar, 7ª, edição, fls. 433, analisado o § 3º, ensina que:

“Conquanto a lei consinta na dispensa de todos os documentos, pelo menos um não o poderá dispensar a Administração: a prova de regularidade perante a seguridade social (art. 29, IV), porque a Constituição não distingue entre modalidades, espécies ou objetos quando proíbe o Poder Público de contratar pessoa jurídica em débito com a Previdência (art. 195, § 3º). A dispensa total da documentação é inconciliável com a ordem constitucional, no concernente à prova da regularidade fiscal referente a débito previdenciário.”

Deste modo concluo que: Em todas as hipóteses a empresa deverá apresentar certidão de regularidade com a Previdência Social, a exigência das demais certidões, no caso, poderá ser dispensada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

e) Foi questionado sobre a possibilidade da utilização, de forma subsidiária, dos índices previstos nos arts, 14 ou 14 A da Lei Estadual nº 13.178/2006 para fins de atualização do valor original do SFI, em razão do atraso ou ausência da prestação de contas. Ou seja, a atualização do suprimido a ser devolvido em caso de não prestação de contas.

A Lei nº 13.178, de 29 de dezembro de 2006, uniformiza o procedimento administrativo para constituição de crédito não tributário do Estado de Pernambuco.

Os preceitos legais referidos na consulta dispõem que:

Art. 14. Até 28 de fevereiro de 2018, os créditos apurados na forma desta Lei serão acrescidos de juros calculados sobre o total do referido débito, equivalendo os mencionados juros ao somatório do resultado da aplicação:

I - da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, fixada para os títulos federais, que será acumulada mensalmente sobre o débito, até o último dia do mês anterior ao do pagamento;

II - do percentual de 1% (um por cento) sobre o montante apurado nos termos do inciso I deste artigo, relativo ao mês em que ocorrer o pagamento.

§ 1º A atualização prevista neste artigo se aplica, igualmente, aos débitos inscritos em Dívida Ativa.

§ 2º A atualização de que trata este artigo será feita pro-rata tempore, a partir da data estabelecida para pagamento do débito até a data do seu pagamento.

§ 3º O disposto neste artigo se aplica inclusive ao período em que o débito tiver sua cobrança suspensa em decorrência de medida administrativa ou judicial.

§ 4º Na hipótese de crédito fixado em UFIR, sem que tenha havido a indicação do seu valor correspondente em Real no bojo da decisão, este deve ser convertido para o Real na ocasião da lavratura do TCC, observada a data do trânsito em julgado da decisão para a aplicação do índice atualizado de conversão, incidindo os juros de que trata o *caput* a partir do decurso do prazo para pagamento. .)

§ 5º Na hipótese de TCC lavrado em UFIR, a incidência dos juros de que trata o *caput* se dará a partir da inscrição do



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

crédito convertido em Real em dívida ativa, observada a data da inscrição para aplicação do índice atualizado de conversão.

§ 6º A conversão dos créditos estabelecidos em UFIR deve observar o disposto na [Lei Estadual nº 11.922 de 29 de dezembro de 2000](#).

§ 7º Relativamente aos créditos decorrentes de multas penais, a atualização para inscrição em dívida ativa deve tomar por base a data e os valores dos cálculos de liquidação do contador judicial.

Art. 14-A. A partir de 1º de março de 2018, os créditos apurados na forma desta Lei serão:

I - atualizados monetariamente, mediante utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; e

II - acrescidos de juros correspondentes à taxa de 1% (um por cento) ao mês.

§ 1º A aplicação da atualização monetária e dos juros de que trata este artigo será efetuada pro-rata tempore, a partir da data estabelecida para pagamento do débito até a data do respectivo pagamento.”

Nos termos da Resolução TC Nº 36, de 29 de agosto de 2018, no seu artigo 1º:

“ Está sujeita à Tomada de Contas qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou Município responda, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária, inclusive as Organizações Não governamentais, as entidades de direito privado qualificadas para a prestação de serviços públicos(Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), e as Agências Reguladoras e Executivas”

O § 2º reza que:

“ A Tomada de Contas Especial é o procedimento administrativo de verificação das entradas e saídas de dinheiro, bens e valores públicos, quando da omissão do



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

dever de prestar contas pelo gestor ou responsável , por exercício ou por período de gestão, ou pela prática de qualquer dos atos definidos no caput do art. 36 da Lei 12.600 de 14 de junho de 2014, para confrontar a escrita com os correspondentes documentos, levando-se em conta, quando for o caso, situação dos saldos no início e término do exercício ou do período de gestão.”

Nos termos do artigo 5º da Resolução referida, a Tomada de Contas Especial será dispensada se o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 60.000,00(sessenta mil reais). Em seu artigo 19 está previsto que os débitos serão atualizados monetariamente e acrescidos de encargos legais, **nos termos da legislação aplicável**, observadas as seguintes diretrizes:

“ I – omissis

II – omissis

III -quando se tratar de omissão no dever de prestar contas, de glosa ou impugnação de despesa, de não aplicação ou de desvio de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares, bem como á conta de subvenções, auxílio e contribuições, a incidência de juros de mora e de atualização monetária dar-se-á a contar da data do crédito na respectiva conta corrente bancária ou do recebimento do recurso.”

Da análise das disposições da Lei 13.178/2006 c/c o artigo 19 da Resolução TC 36/2018, é de se chegar a conclusão ser admissível a utilização, de forma subsidiária dos índices previstos nos arts, 14 ou 14A da Lei Estadual nº 13.178/2006 para fins de atualização do suprimento a ser devolvido em caso de não prestação de contas.

Com estas considerações, espero ter respondido aos questionamentos formulados pelo órgão Consulente.

Recife, 13 de agosto de 2020

Margarite A. Barros e Silva.

Procurador do Estado de Pernambuco
Procuradoria Consultiva



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

É o Parecer.
À apreciação superior.

ISABELE SAHB NÓBREGA
Procuradora Coordena