



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

COMUNICAÇÃO DO RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

PROCESSO: 2015/50321-6

NATUREZA: Prestação de Contas do Exercício de 2014

ENTIDADE: Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará – CDI (atual Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará – Codec)

Exmo. Sr. Lutfala de Castro Bitar, Presidente da Codec,

Concluídos os trabalhos da Auditoria Programada realizada na Prestação de Contas da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará – CDI (atual Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará – Codec), referente ao exercício de 2014, comunica-se o resultado dos exames procedidos na aplicação dos recursos.

O objetivo da auditoria abrangeu o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão, tendo como escopo os processos de despesas realizadas por dispensa de licitação, convite e pregão. Também foram analisados os suprimentos de fundos e as diárias concedidas no exercício de 2014, com base na legislação de regência. Por fim, constituiu objeto desta auditoria a análise de conformidade da atuação do Controle Interno da CDI (atual Codec) com os regramentos aplicáveis, no exercício auditado.

A seguir, apresentam-se as constatações consideradas relevantes:

1. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

a) Ausência de publicação do extrato do contrato/Publicação intempestiva de Termo aditivo

Verificou-se que, no âmbito do **Processo nº 2014/553968 - DORIVAL GOMES PINHEIRO**, não houve comprovação de publicação em Diário Oficial do Estado do Contrato de Promessa de Venda e Compra de Imóvel, celebrado em 07/11/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

Inclusive, houve desatendimento ao despacho do Presidente da Codec à época, que determinou a respectiva publicação.

Ademais, o 1º Termo aditivo ao Contrato nº 01/2014, assinado em 02/12/2014, nos autos dos **Processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP (DINÂMICA RECURSOS HUMANOS)**, foi publicado intempestivamente em 16/12/2014. Por via de consequência, também se desatendeu o despacho do Presidente da Codec à época, que determinou a respectiva publicação no prazo constitucional.

É certo que os contratos e seus respectivos termos aditivos devem ser publicados no prazo disposto na Constituição do Estado do Pará (art. 28, §5º), norma superior na esfera estadual, *in verbis*:

Art. 28. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação a prestação de serviços públicos, observados os princípios da eficiência, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

(...)

§5º Os contratos realizados com a administração pública estadual, especialmente, os de obras e aquisição de bens e serviços, firmados mediante licitação ou dispensada esta, na forma da lei, serão publicados, integralmente ou em forma de extrato, no Diário Oficial do Estado, no prazo de dez dias de sua assinatura, incorrendo em crime de responsabilidade o agente ou autoridade pública que não tomar essa providência. (grifos nossos)

Ressalte-se que a publicação do contrato, assim como do termo aditivo, é condição de eficácia legal (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993).

O princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CRFB, tem grande impacto no âmbito das contratações públicas, tendo como escopo principal garantir o controle social das referidas despesas. Inclusive, a publicidade está prevista como um dos princípios informadores da Lei nº 8.666/1993, consoante seu art. 3º, abaixo transcrito:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com **os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

Destarte, a gestão da Codec descumpriu o art. 28, §5º, da Constituição do Estado do Pará, não comprovando que deu publicidade ao mencionado instrumento contratual (**Processo nº 2014/553968 - DORIVAL GOMES PINHEIRO**) e sendo intempestiva quanto à publicação do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 01/2014 (**Processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP**).

b) Ausência do Termo de Dispensa de Licitação e de sua respectiva publicação

No **Processo nº 2014/553968 - DORIVAL GOMES PINHEIRO e nos Processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP** não constam nos autos o Termo de Declaração da dispensa de licitação, fundamentadas no art. 24, incisos X e V, da Lei nº 8.666/1993, respectivamente.

Deve-se ressaltar que a dispensa de licitação, regulada nos arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/1993, é declarada por meio de um Ato/Termo e possui uma numeração específica. No referido Ato/Termo constam, entre outras informações, a identificação do fornecedor selecionado, o valor total e o embasamento legal.

Inclusive, o futuro contrato ou outro instrumento hábil se vincula ao Ato/Termo da dispensa de licitação, conforme art. 55, XI, da Lei nº 8.666/1993. Vejamos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XI - **a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou** ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; (grifos nossos)

Além disso, não se comprovou a publicação das referidas dispensas de licitação no Diário Oficial do Estado (DOE), que é condição para a eficácia do ato, em contrariedade ao art. 26, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, *ipsis litteris*:

Art. 26. **As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24**, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei **deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005) (grifos nossos)

Deste modo, a ausência do Termo de dispensa de licitação e da sua publicação no DOE constituem falhas da gestão da Emater, que ferem o princípio da publicidade.

c) Ausência de autorização do Secretário Especial

Nas documentações relativas ao **Processo nº 2014/553968 - DORIVAL GOMES PINHEIRO** e ao **Processo nº 2013/389035 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP** não se verificou a apreciação prévia do Secretário Especial, a qual era necessária à época para contratações via dispensa de licitação, exceto as previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, conforme art. 3º do Decreto Estadual nº 503/2012:

Art. 3º Os processos de inexigibilidade e os de dispensa de licitação, com exceção dos casos previstos nos incisos I e II do art. 24, de que trata a Lei nº 8.666/1993, devem ser submetidos à apreciação dos Secretários Especiais de Estado e do Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, observadas as áreas de vinculação.

Ressalte-se que o citado Decreto era aplicável às sociedades de economia mista, consoante preceituava seu art. 1º, §1º¹. No caso da Codec, era necessária a apreciação do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico e incentivo à Produção.

No âmbito do **Processo nº 2013/389035 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP**, somente houve autorização do Secretário Especial na seara de licitação anterior, que se mostrou deserta.

Deste modo, por não submeter previamente as dispensas de licitação em epígrafe, ancoradas no art. 24, X e V, da Lei nº 8.666/1993, respectivamente, ao Secretário Especial de Estado respectivo, foi descumprido, pela gestão da sociedade de economia mista auditada, o comando regulamentar acima transcrito.

¹ Art. 1º Ficam estabelecidas normas e procedimentos para controle e redução das despesas a serem adotadas no âmbito do Poder Executivo Estadual.

§ 1º As normas e procedimentos estabelecidos neste Decreto aplicam-se aos órgãos da Administração Direta, às Autarquias, Fundações e às Empresas Públicas e Sociedades de Economista Mista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

d) Ausência de recibos/Recibos sem data

Da análise do **Processo nº 2014/553968 - DORIVAL GOMES PINHEIRO**, observou-se a ausência de recibo emitido pelo promitente vendedor. A mesma impropriedade foi verificada no **Processo nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP**.

Além disso, nos recibos presentes no **Processo nº 2013/42818 - AMAZON CARD'S S/S LTDA**. e no **Processo nº 2014/149280 - BITAR E SILVA LTDA - ME** não constam datas.

Vale destacar que o recibo é um documento fundamental para a comprovação de quitação da obrigação contraída pela Administração Pública referente aos bens e/ou serviços adquiridos.

Nesse sentido, o art. 320 do Código Civil de 2002 trata sobre os recibos e quais **informações devem constar neles**, a saber:

Art. 320. A quitação, que sempre poderá ser dada por instrumento particular, designará o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, **o tempo e o lugar do pagamento**, com a assinatura do credor, ou do seu representante. (grifo nosso)

Assim, a ausência de recibo ou a existência de recibos sem data nos referidos processos são falhas cometidas pela gestão da Codec no exercício auditado.

e) Ocorrência de “Ponto Britânico”

Compulsados os autos dos **Processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP (DINÂMICA RECURSOS HUMANOS)**, observou-se que quase a totalidade das folhas de ponto apresentadas pela empresa mostram horários com marcações uniformes/invariáveis (“ponto britânico”), os quais não possuem validade jurídica como prova. Nesse sentido, vejamos o teor da Súmula nº 338 do Tribunal Superior do Trabalho:

JORNADA DE TRABALHO. REGISTRO. ÔNUS DA PROVA. (incorporadas as Orientações Jurisprudenciais nºs 234 e 306 da SBDI-1) - Res. 129/2005 - DJ 20.04.2005

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

III - Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir. (grifos nossos)

Portanto, tais registros de ponto não deveriam ter sido aceitos pela Codec como comprovação da assiduidade e da regular execução dos serviços dos empregados terceirizados.

f) Ausência de Portaria de designação de fiscal do contrato

Nos processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP (DINÂMICA RECURSOS HUMANOS) e processo nº 2014/149280 - BITAR E SILVA LTDA - ME, apesar de ter havido “atestos” nas notas fiscais, não consta Portaria de designação de fiscal do contrato.

Saliente-se que o regime jurídico administrativo atribuí ao Estado o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato, não sendo esta competência, portanto, mera faculdade. Tal poder-dever visa atender ao interesse público, de modo que o contratado execute da forma mais adequada as obrigações a ele impostas.

Sobre o tema, deve-se frisar que o artigo 67 da Lei nº 8666/93 determina que todo contrato deve ter sua execução acompanhada e fiscalizada por um servidor especialmente designado para este fim, conforme transcrição abaixo, *in verbis*:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Nesse mesmo sentido, vejamos o teor do artigo 49 da Lei Estadual nº 5.416/1987:

Art. 49 - A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

Parágrafo Único – O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassem a sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Vale citar, ainda, o Decreto Estadual nº 870/2013, já vigente à época da celebração do Contrato, que detalha acerca da designação do fiscal, que deve ser formalizada por meio de Portaria, e das funções desse servidor responsável pela fiscalização do ajuste:

Art. 1º Nos contratos, convênios e termo de cooperação firmados pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual deverá ser designado um fiscal de contrato, convênio ou termo de cooperação a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a sua execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pela Administração contratante, concedente ou partícipe.

I - o fiscal de contrato, de convênio ou de termo de cooperação deverá ser designado por Portaria do Órgão/Entidade contratante, concedente ou partícipe, formalizada, especialmente, para esta finalidade;

II - o fiscal de contrato, de convênio ou de termo de cooperação deverá ser comunicado formalmente do ato de designação, dando ciência expressa da comunicação recebida;

III - a designação do fiscal de contrato, de convênio ou de termo de cooperação somente produzirá efeitos após a formalização do ato de designação, da ciência expressa do servidor ou dos servidores da comissão e da publicação do extrato do contrato ou do convênio no Diário Oficial do Estado.

(...)

Art. 6º É da competência e responsabilidade do fiscal de contrato, de convênio ou de termo de cooperação, no que couber:

I - verificar se o contrato, convênio ou termo de cooperação atende as formalidades legais, especialmente no que se refere à qualificação e identificação completa dos contratados, convenientes ou partícipes;

II - verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais e equipamentos se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço, Nota de Empenho e com o estabelecido no Instrumento firmado;

IV - dar ciência ao Órgão/Entidade contratante, concedente ou partícipe sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado, conveniente ou partícipe;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

V - atestar a conclusão das etapas ajustadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

(...)

Parágrafo único. Deverá, ainda, o fiscal de contrato, de convênio ou termo de cooperação comunicar ao Controle Interno e ao Setor Jurídico, bem como ao Dirigente máximo do Órgão/Entidade quando ocorrerem irregularidades que não tenham sido sanadas tempestivamente ou a contento. (grifos nossos)

Com base nesses dispositivos legais, com destaque para o Decreto Estadual nº 870/2013, **o fiscal do contrato deve ser especialmente designado**, a fim de apontar falhas, fazer anotações, atestar o cumprimento da obrigação do contratado, entre outras incumbências correlatas. **No Contrato nº 05/2014 (processo nº 2014/149280 - BITAR E SILVA LTDA - ME) e no Contrato nº 01/2014 (processos nº 2013/389035 e nº 2014/83588 - ADALBERTO AGUIAR NUNES JUNIOR-EPP), houve cláusula nominando os fiscais do contrato, no entanto, restou ausente nos referidos autos a Portaria formalizando a designação.**

Vale frisar que também não houve comprovação da ciência expressa do servidor acerca desse mister, em desacordo com o que estabelece o art. 1º, II, do Decreto Estadual nº 870/2013, supracitado.

g) Deficiência na atuação do controle interno

Nos processos analisados, observaram-se manifestações sucintas do controle interno da entidade, sendo que a maioria delas apenas atestava que não havia restrições nos processos.

Sobre o tema, preliminarmente, deve-se ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 74, incisos II e IV, dispõe que o Poder Executivo deve manter sistema de controle interno com determinadas finalidades. Vejamos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

Nesse passo, o §1º do art. 121 da Constituição Estadual alerta que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária”.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) também trata acerca do controle interno, em seu artigo 113, abaixo transcrito:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e **sem prejuízo do sistema de controle interno** nela previsto. (grifo nosso)

Ademais, veja-se o que diz a Lei nº 4.320/64, em seu capítulo intitulado “Do Controle Interno”, *ipsis litteris*:

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. (grifo nosso)

Assim, o recomendável é que o controle interno atue em todas as fases da despesa pública, ou, pelo menos, preventivamente, antes das fases de maior risco, como o pagamento. Também tem como uma de suas funções primordiais verificar a conformidade ou não de atos já exarados, com a expedição de manifestação formal nos autos, orientando a correção das falhas encontradas.

No Estado do Pará, a composição e a forma de atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo estão instituídas na Lei nº 6.176, de 29 de dezembro de 1998, e no Decreto Estadual nº 2.536, de 03 de novembro de 2006.

De acordo com essa norma, o Sistema de Controle Interno (SCI) é composto pela Auditoria-Geral do Estado, como Órgão Central, e por subsistemas ou unidades, agentes e instrumentos elencados no art. 4º. Dispõe o §5º desse artigo que os componentes do SCI contarão com o auxílio dos Agentes Públicos de Controle Interno (APCs), os quais terão suas atribuições e definições regulamentadas por ato da Auditoria-Geral do Estado.

Os APC's são apoio direto à Administração do órgão/entidade, conforme se observa nas competências que lhes foram atribuídas no art. 35 do Decreto Estadual nº 2.536/2006, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - SECEX
3ª CONTROLADORIA DE CONTAS DE GESTÃO

Art. 35. Aos Agentes Públicos de Controle compete:

I - promover o monitoramento contábil e da execução orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito interno de seu órgão ou entidade;

II - registrar as conformidades no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/PA, conforme dispuser normativamente a Auditoria-Geral do Estado;

III - analisar, sob a ótica dos princípios e regras da administração pública, em especial quanto à legitimidade, legalidade e economicidade, os documentos constantes nas prestações de contas internas, relativos à receita, à despesa e ao patrimônio;

(...)

Com base nesses normativos, constatou-se a deficiência na atuação do controle interno ao longo dos processos de despesa em epígrafe. Ressalte-se que, se o controle interno da Codec tivesse atuado de forma efetiva, teria feito apontamentos acerca das impropriedades descritas.

Belém (PA), 29 de junho de 2021.

JULIANA MARTINS SOUSA ENÉAS
Auditora de Controle Externo

ROBERTA PAES CARVALHO FERREIRA
Auditora de Controle Externo