



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

COMUNICAÇÃO DO RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

PROCESSO: 2020/51225-0

NATUREZA: Prestação de Contas do Exercício de 2019

ENTIDADE: Junta Comercial do Estado do Pará - Jucepa

Exma. Sra. **Cilene Moreira Sabino de Oliveira,**

Concluídos os trabalhos de Auditoria Programada realizada na prestação de contas da Junta Comercial do Estado do Pará - Jucepa, 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 concernentes a Pregão Eletrônico, bem como processos relativos à licitação não aplicável, no que se refere à natureza de despesa classificada como: outros serviços de terceiros - pessoa jurídica (339039/335039). Foram analisadas as diárias e os suprimentos de fundos concedidos no exercício de 2019, com base na legislação de regência. Também foi objeto desta auditoria a análise de conformidade da atuação do Controle Interno da Jucepa com os regramentos aplicáveis, no exercício auditado. Por fim, analisou-se a conformidade da Jucepa, no exercício auditado, com a Lei nº 13.460/2017, que obrigou à implantação de ouvidorias em todos os órgãos e entidades dos três poderes da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

A seguir, apresentam-se as constatações consideradas relevantes e as recomendações sugeridas, no sentido de evitar a reincidência das falhas e/ou irregularidades detectadas.



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

1. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

I- Processo nº 2019/354959 – Fortes Comércio e Serviços Ltda (Dispensa de Licitação)

a) Ausência de justificativa de preço na dispensa de licitação

Inicialmente, ressalte-se que o referido processo de dispensa de licitação não foi instruído com justificativa de preço, em desatendimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993. Vejamos:

Art. 26. (...)

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

(...)

III - justificativa do preço. (grifos nossos)

Nessa direção, vejamos excertos de julgados do Tribunal de Contas da União:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. (grifos nossos)

(Acórdão nº 1565/2015-Plenário)

Em contrariedade às referidas legislação e jurisprudência, a Jucepa justifica a contratação da empresa Fortes Comércio e Serviços presumindo que o preço praticado é o menor para a execução do serviço, tendo em vista que a contratada utilizou o mesmo valor constante no contrato nº 029/2018, firmada entre a Jucepa e a Fortes Comércio e Serviços, tendo por objeto a administração predial da instituição, no qual o tipo de licitação era “menor preço”.

Porém, a necessidade da realização de cotação prévia de preços é inarredável em cada procedimento, logo, a Jucepa não pode justificar a contratação por dispensa de



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

licitação da empresa Fortes Comércio e Serviços, tendo em vista a presunção de que o preço praticado pela empresa era o menor no momento da contratação.

Assim, não foi cumprida a exigência do art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993, no processo de dispensa de licitação analisado, não tendo ocorrido a devida proteção ao erário, pela gestão da Jucepa.

b) Ausência de exposição da razão de escolha do fornecedor na dispensa de licitação

No processo nº 2019/354959, além de não constar justificativa de preços (conforme exposto ao norte), constatou-se, ainda, a ausência da exposição da razão da escolha do fornecedor, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/1993, abaixo transcrito:

Art. 26. (...)

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

(...)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante; (grifo nosso)

Sobre o tema, deve-se destacar que o Poder Público tem o dever de motivar os atos administrativos, com base nos princípios da transparência e da indisponibilidade do interesse público. A motivação é a exteriorização dos motivos que levaram à prática de cada ato, sendo que o motivo é o pressuposto de fato e de direito que deu azo ao ato realizado.

O pressuposto de direito é a norma jurídica na qual está amparado o ato administrativo. Já o pressuposto de fato, consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, "(...) corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato". Neste sentido, estabelece o artigo 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei federal nº 9.784/99:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 212.



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

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados**, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão**; (grifos nossos)

Conforme Matheus Carvalho², a motivação “(...) integra a ‘formalização do ato’ e é feita pela autoridade administrativa, competente para sua prática. Sendo assim, pode-se estabelecer que o ato praticado sem a motivação devida contém um vício no elemento forma”.

Tal motivação se mostra ainda mais importante num contexto em que há a aquisição de materiais pela Administração sem o prévio procedimento licitatório. Nesse diapasão, a exposição da razão da escolha do fornecedor é fundamental e obrigatória nas dispensas de licitação, a fim de que restem transparentes os motivos de ordem técnica, financeira, fática e/ou jurídica que levaram o gestor a contratar um determinado fornecedor. Nesse sentido, caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consoante se evidencia abaixo:

Em caso de contratação por dispensa ou inexigibilidade, deve constar do processo, obrigatoriamente, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço, em atendimento ao art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993. (grifo nosso)

(Acórdão nº 1403/2010-Plenário)

Os processos de dispensa de licitação devem conter a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado. (grifo nosso)

(Acórdão nº 2545/2008-Primeira Câmara)

Logo, houve o descumprimento, pela gestão da Jucepa, do art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/1993, no processo de dispensa de licitação em apreço.

²CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 269.



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

c) Ausência de Portaria de designação do fiscal do contrato

Não consta nos autos documento a fim de que fosse indicado o fiscal do contrato, assim como qualquer providência nesse sentido, não havendo ato de designação formal do fiscal em relação à dispensa de licitação em tela.

Consta nos autos do processo designação do Sr. Jorge dos Santos Filgueira, no entanto, a Portaria refere-se ao contrato nº 029/2018, firmado entre a Fortes Comércio e Serviços e a Jucepa, cujo objeto trata da administração predial, logo, não foi apresentado designação de fiscal para o processo de dispensa, ocorrido em 2019.

Sobre o tema, vale destacar que o regime jurídico administrativo atribui 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.

Nesse sentido, 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. (grifo nosso)

Na mesma toada, 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.

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



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

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. (grifo nosso)

Destarte, esses dispositivos legais, já estipulavam a necessidade de representante da Administração especialmente designado para a fiscalização do ajuste, devendo o fiscal do contrato apontar falhas, fazer anotações, atestar o cumprimento da obrigação do contratado, entre outras incumbências correlatas.

Deste modo, observa-se que não houve o devido cumprimento aos referidos dispositivos legais, em razão da ausência de designação formal do fiscal da dispensa de licitação.

II- Processos nº 2019/26018; 2019/26361; 2019/26164; 2019/26035

a) Ausência de atesto devidamente datado em nota fiscal

Nos processos analisados e elencados ao norte foi possível verificar a ausência de data nos atestos das Notas Fiscais, o que inviabiliza aferir a data que o serviço foi realizado.

Cabe destacar que o atesto é componente da liquidação da despesa, logo, as informações de data, assinatura e manifestação de recebimento do serviço ou material devem constar nos documentos fiscais de forma clara e legível, para que seja identificado o servidor que recebeu e a data da comprovação do recebimento pela Administração.

A ausência do atesto pela Administração incorre em descumprimento à Lei nº 4.320/1964, art. 63, § 2º, III, a qual preceitua que:

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.

(...)

§ 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;



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

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifo nosso)

Nesse sentido, a ausência do atesto datado possui como consequência a fragilidade na comprovação do recebimento dos bens/prestação de serviços pela Administração pública. Deve a Jucepa efetivar o atesto da execução das despesas, por servidor designado, com manifestação, **data**, identificação e assinatura legível, a fim de comprovar o recebimento de bens e serviços pela Administração pública. Ademais, caso a assinatura seja ilegível, carimbar o atesto identificando devidamente o servidor responsável.

DO CONTROLE INTERNO

O marco legal dos Controles Internos dentro da Administração Pública Brasileira despontou a partir da edição do Decreto-Lei nº 579, de 30 de junho de 1938, no qual foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja competência englobava a de inspecionar os serviços públicos. Porém, foi em 1964, com o advento da Lei 4.320/64, que se estabeleceram os fundamentos do Controle Interno, visto que determina que o Poder Executivo desenvolva os três tipos de controle previstos no artigo 75, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos criados para esse fim.

O artigo 75 da Lei nº 4.320/64 preconiza que:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Além disso, o Decreto Lei nº 200/67, em seu artigo 13, aduz que o Controle na Administração Federal será exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, especificamente no acompanhamento dos programas e na observância das normas que governam a atividade específica de cada órgão, bem como na aplicação dos dinheiros



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

públicos e na guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O controle interno das instituições públicas deve funcionar como um mecanismo de auxílio para o administrador público e como ferramenta de proteção e defesa do cidadão, garantindo que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Além disso, é por meio do controle interno nas instituições públicas que se salvaguardam os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes, e as irregularidades.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2009), em documento intitulado Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública:

O controle interno refere-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de procedimentos e políticas adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, portanto, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o objetivo de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos.

Neste cenário, durante análise dos processos selecionados, é possível verificar manifestação do controle interno acerca dos atos administrativos praticados nas contratações da Jucepa além da realização de apontamentos sobre falhas que necessitam de correção.

No entanto, conforme documento encaminhado, a Jucepa apresenta em sua composição servidores comissionados que atuam no Controle Interno. A situação descrita acima pode trazer fragilidades aos controles, posto que a relação de dependência entre os servidores comissionados e os gestores das instituições torna-se mais aparente, comprometendo sobremaneira a atuação deste setor essencial no controle dos atos administrativos praticados pelo gestor.

Belém, 16 de dezembro de 2020.

ROBERTA PAES CARVALHO FERREIRA

MARIA CAROLINA FERREIRA RAMEIRO



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

Auditora de Controle Externo

Auditora de Controle Externo