



Análise Técnica: nº 042/2022-COFISPREV/AMPREV
Processo nº: 2020.177.300838PA-AMPREV

Objeto: Aquisição de água mineral sem gás acondicionada em garrafas de 1,5 litros e recarga de água mineral sem gás para garrafões de 20 litros e para suprir necessidade das unidades administrativas da AMPREV durante o exercício de 2020.

Interessados: Conselho Fiscal – COFISPREV, Diretoria Executiva e Órgãos de Controle da Amapá Previdência .

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise técnica da conformidade legal do processo administrativo acima mencionado referente à aquisição de **água mineral para atender necessidades da AMPREV nos seus prédios administrativos, central e anexo, durante o exercício de 2020**, conforme quantitativos estimados a partir do parâmetro de consumo efetivado no exercício de 2019.

Desde logo, convém esclarecer que o presente processo administrativo se restringe apenas ao procedimento licitatório (fases externa e interna) para aquisição dos citados bens de consumo pela AMPREV, na modalidade Pregão Eletrônico, de nº 004/2020-CPL/AMPREV, do tipo Menor Preço por Lote (Lote 1- Água Mineral, pacotes com 06 unidades envasadas e acondicionadas em garrafas de 1,5 litros; e Lote 2 – Recarga de água mineral para garrafões de 20 litros), para Formação de Registro de Preços com validade de 12 (doze) meses.

Nos autos estão encartados todos os documentos administrativos produzidos pelos diversos setores internos da AMPREV envolvidos na realização de despesas com aquisição de materiais mediante certame licitatório, bem como os apresentados pelos licitantes que acudiram ao chamado da Administração e participaram da competição.

Transcende dos autos a intenção dos setores competentes da AMPREV em adquirir água mineral nos quantitativos necessários para suprir as suas necessidades durante um determinado período, tanto que integram este



processo administrativo desde o documento inicial com o pedido de compra até os contratos celebrados com as licitantes vencedoras do procedimento licitatório.

O certame licitatório foi realizado pela Comissão Permanente de Licitação da AMPREV, constituída por profissionais capacitados e com habilitação para conduzir procedimentos dessa natureza, tanto que os autos indicam que não ocorreram impasses, questionamentos, impugnações ou recursos impugnando quaisquer atos no decorrer de todo o certame.

Embora singelo e comum o objeto do certame, nunca é demais lembrar ser característico dos processos administrativos que tratam de licitações, a complexidade e a robustez de documentos, até mesmo porque a legislação que disciplina a matéria exige sejam instruídos com toda a documentação indispensável e devidamente ordenada por atos formais e escritos concatenados e cronologicamente praticados durante todo o transcurso do procedimento.

Como se trata de procedimento eminentemente formal, com requisitos, fases, prazos, validade e roteiro a ser seguido definidos na legislação, desde logo entendo desnecessário nesta análise técnica, até mesmo porque nem é atribuição deste Colegiado, se alongar para identificar, conferir e destacar cada despacho proferido, juntada de documentos, impulsos de movimentação e de promoção processual pelos setores administrativos da AMPREV.

Deste modo, em homenagem aos princípios da economia, celeridade e eficiência processual, destaco que esta análise se restringirá a aferir se os requisitos legais foram cumpridos e se os atos ordinatórios e decisórios praticados pelos agentes públicos competentes, tanto na fase interna quanto na externa do Certame Licitatório estão em conformidade com os ditames legais e se o fim almejado pela Administração de selecionar as propostas mais vantajosas para interesse público foi realmente alcançado.

É conveniente evidenciar que o presente processo administrativo iniciou sua tramitação no mês de março/2020, dias antes da decretação de situação de calamidade pública e suspensão de atividades e atendimento no serviço público por conta da prevenção da pandemia da COVID-19, mas o



procedimento licitatório somente foi finalizado no mês de novembro/2020 com a celebração dos contratos com os licitantes vencedores.

Sem maior esforço é possível perceber que a demora na conclusão do procedimento pode ser creditada às normas de prevenção e contenção da pandemia do COVID-19, que paralisaram as atividades em grande parte dos órgãos e entes públicos.

Os autos não trazem informações a respeito de emissão de notas de empenho e de pagamentos efetuados aos licitantes contratados pela entrega parcial ou total dos materiais licitados cujas cotações e quantidades formam o Registro de Preços com vigência de doze meses, mas tão somente o procedimento licitatório em si.

Após serem digitalizados, através do Ofício nº 130204.0077.1554.0772/2021 GEAD - AMPREV, datado de 01/12/2021, o titular da Gerência Administrativa/AMPREV, encaminhou o presente feito administrativo a este Conselho Fiscal de Previdência - CONFISPREV, objetivando a análise técnica e manifestação, conforme competências legais do Colegiado.

Os presentes autos vieram distribuídos a este Conselheiro para que, como relator, efetue a análise e profira voto a ser submetido à apreciação do Colegiado.

Assim, recebi o presente processo em arquivo digital no estado em que se encontra, contendo 261 páginas numeradas em ordem cronológica.

É o que importa relatar.

2. DAS FORMALIDADES PROCESSUAIS

Nunca é demais lembrar que a boa análise dos processos administrativos requer estejam os autos devidamente organizados de forma cronológica e instruídos com documentos essenciais inerentes à matéria tratada, assim como com os relativos às nuances e especificidades do caso concreto.

Em se tratando de processos referentes a procedimentos licitatórios destinados a aquisição de materiais, a partir da definição da



modalidade licitatória a ser adotada para o caso específico, a própria legislação de regência e as orientações e normativas dos órgãos de controle interno e externo já estabelecem a necessidade de estarem presentes em ordem cronológica todos os documentos indispensáveis relativos a cada uma das duas fases do procedimento (interna e externa).

Somente para ilustrar, estão encartados nos autos todos os documentos relevantes referentes o transcurso das duas fases do procedimento licitatório, dentre os quais é possível destacar: **Solicitação inicial para aquisição de água mineral sem gás em pacotes de 6 (seis) garrafas de 1,5 litros e recarga de água mineral sem gás em garrafão de 20 litros (fls. 02/04); minuta do Termo de Referência (fls. 05/10) Pesquisa de preços (fls.12/20); Indicação de dotações orçamentárias e Quadro de Detalhamento de Despesas da UG extraído do SISPLAG (fls. 23/24); versão definitiva do Termo de Referência (fls. 26/32) e sua aprovação pela autoridade administrativa competente (fls. 33); *check list* da fase interna do certame (fls. 35/36); cópia da Portaria de designação da Comissão Permanente de Licitação e sua publicação no DOE (fls. 39/43); minuta do Edital de Licitação (fls. 44/85); Parecer da Procuradoria Jurídica/AMPREV aprovando a minuta do edital do certame (fls. 88/97); versão definitiva do Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 004/220-CPL/AMPREV, tipo Menor Preço por Lote na forma de Sistema de Registros de Preços (fls. 102/144); cópia do extrato da publicação no DOE e do aviso de licitação no site do Estado do Amapá (fls. 146/150); Propostas e documentação da Licitante vencedora do Certame (fls. 151/208); Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico (fls. 209/212); Relatório do Pregão Eletrônico Edital nº 004/2020-CPL/AMPREV (fls. 213/217); Parecer Técnico da Auditoria Interna/AMPREV (fls. 218/220); Termo de Adjudicação do Certame Licitatório declarando a empresa E. A. C. DA COSTA – EPP como vencedora da competição para ambos os lotes com o valor total de R\$ 10.935,00 (Dez Mil Novecentos e Trinta e Cinco Reais (fls. 223); Termo de Homologação (fls. 224); Publicação do Resultado da Licitação no DOE (fls. 225/227); Ata de Registros de Preços assinada**



pelas partes (fls. 244/250); cópia do extrato de publicação da Ata no DOE (fls. 251/255).

De uma maneira geral resta patente que nos seus aspectos formais e instrutórios, o processo administrativo está ordenado adequadamente e contém todos os documentos essenciais exigidos pela legislação para fundamentar a prática do ato administrativo de aquisição de bens de consumo, típico da gestão de qualquer ente público.

Sem mais nada a acrescentar, passo a análise jurídica propriamente dita.

3. DA ANÁLISE

Antes de adentrar no mérito da análise, importante destacar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos e documentos que constam dos autos do presente processo administrativo e as nuances que permeiam o caso concreto, tudo isso em cotejo com os dispositivos legais que disciplinam a matéria e a jurisprudência das Cortes de Contas.

Adiantando, também, que a presente análise se restringirá à aferição da conformidade do ato administrativo às normas e parâmetros legais, uma vez que não compete a este Colegiado adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade dos atos administrativos praticados pela gestão da Amapá Previdência e tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica decorrentes das atividades típicas da Entidade.

Na mesma linha, **informo que nesta análise não alongarei na avaliação a respeito de os preços cotados na proposta adjudicada, até mesmo porque se tratam de bens comuns consumidos amplamente por todos e comercializados em quaisquer esquina e até mesmo por ambulantes, cujo preço médio é de conhecimento de qualquer do povo. É certo que o valor cotado e adjudicado está de acordo com os praticados no mercado local.**

Integram estes autos pesquisas com cotações de preços para os itens de materiais do objeto do certame foram coletadas junto a sites oficiais e em empresas locais e serviram de balizamento para a adjudicação da propostas da licitantes vencedora. Então, eis mais uma razão para reafirmar que estão em consonância com os preços praticados no mercado.



Esclareça-se, de antemão, que **os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU)**, porventura citados nesta análise, devem ser acatados pelos órgãos e entes públicos, pois **é obrigatória** a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolve tema de caráter geral sobre licitação, contratos e convênios, conforme prevê a **SÚMULA TCU nº 222**.

A escolha da modalidade da modalidade licitatória se mostrou acertada e em consonância com os objetos indicados no Termo de Referência, que também figura como Anexo I da minuta do Edital de Pregão Eletrônico, sem falar que a **forma eletrônica** escolhida tem caráter preferencial para o Estado do Amapá em razão da transparência e celeridade que proporciona, segundo ampara o **Decreto Estadual nº. 2.648 de 18/06/2007**.

Nesse contexto a opção pelo uso do **Sistema de Registro de Preço - SRP** ante a sua larga vantagem que se verifica na medida em que a Administração pode realizar um melhor planejamento das contratações, já que nesse sistema, assim como não é obrigatória a comprovação de orçamento prévio também não o é de contratar.

O Estado do Amapá regulamentou as contratações regidas pelo SRP por meio do Decreto Estadual nº. 3.182 de 02/09/2016. Desde então, **todas as contratações passaram a ater-se às exigências legais assinaladas na norma estadual e não mais no decreto federal**, que anteriormente era utilizado em virtude da ausência de regulamentação estadual.

Assim ocorreu justamente porque não há hierarquia entre leis federais, estaduais, municipais ou distritais, apenas campos de competências distintos definidos pela Constituição Federal com base no interesse prevalente.

Portanto, cabe a cada ente federativo estabelecer, por decreto, a respectiva regulamentação do SRP, tal como, em 2016, o Estado do Amapá o fez em atenção ao § 3º do art. 15 da Lei nº. 8.666 de 21/06/1993.

Frisadas essas considerações, destaque-se ainda que a adoção do SRP, embora esteja ligada à natureza do objeto, exige a expressa exposição do fundamento que a sustenta, dentre aqueles previstos no art. 3º do Decreto Estadual nº. 3.182 de 02/09/2016.

Assim sendo, verificou-se que a **metodologia para contratação do objeto em questão** foi alicerçada nos **incisos I a III do art. 3º da norma estadual supracitada**, consoante observado no Termo de Referência e no Edital de Pregão Eletrônico.



Acerca, então, dos **quantitativos**, observou-se que foram definidos mediante solicitação efetivada pelo setor competente da AMPREV, estimada a partir de dados de consumo do planejamento do setor de compras da AMPREV e que foi registrado por meio **da Intenção de Registro de Preços**, presente no Termo de Referência.

Mesmo assim, não é demais lembrar que o Decreto Estadual nº. 3.182 de 02/09/2016, expressamente, **veda acréscimos nos quantitativos que forem fixados na Ata de Registro de Preços**, segunda estabelecido no art. 14, § 1º, da norma estadual. Em outras palavras, torna impossível a aplicação no quantitativo da Ata da margem de 25% de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº. 8.666 de 21/06/1993.

Nesse passo, verificou-se que o processo eletrônico foi instruído com o *Checklist*, **tendo sido anexado o modelo padrão**, devidamente preenchido e assinado pelo servidor responsável.

A pesquisa de preços tem especial importância no planejamento do processo licitatório, uma vez que serve como parâmetro para estimativa do custo e análise das propostas dos licitantes dentre outras funções.

O Termo de Referência é o documento que traz os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o produto ou o serviço e propiciar a avaliação do custo pela Administração, tendo os requisitos legais indicados no corpo do **Decreto Estadual nº. 2.648 de 18/06/2007**, que regulamenta o pregão na forma eletrônica.

Como tal, **trata-se de documento extremamente técnico**, cuja avaliação cabe em última instância ao próprio órgão, enfatize-se que o modelo elaborado para o caso destes autos eletrônicos parece conter todas as previsões necessárias, conforme as prescrições legais pertinentes, inclusive, tal qual acima salientado, **estando presente a aprovação da autoridade competente**.

Além do mais, constatou-se que o Termo de Referência também está figurando como Anexo I da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico, em atenção ao art. 40, § 2º, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ante a ausência de regra específica para o **Pregão**, a análise observará os requisitos do art. 40 da Lei nº. 8.666 de 21/06/1993, vez que as normas do Estatuto de Licitações e Contratos em vigor têm aplicação subsidiária à modalidade em evidência.

De tal sorte, constatou-se que o Edital de Pregão Eletrônico, incluindo seus Anexos, foi elaborado em conformidade com o art. 40 do



Diploma Licitatório, assim como com o Decreto Estadual nº. 3.182 de 02/09/2016, que em seu art. 10 apresenta os requisitos legais que o Edital de Licitação, com adoção do SRP, necessariamente precisa observar e que são indispensáveis ao estabelecimento do objeto pretendido pelo Estado do Amapá.

É cediço que as contratações, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumento contratual, entretanto, pode este ser substituído por outros instrumentos hábeis delineados no art. 62, *caput*, da Lei nº. 8.666 de 21/06/1993, senão vejamos:

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.

No caso dos autos, optou a Administração pela celebração de contrato em virtude de que a entrega dos materiais adquiridos será feita de forma parcelada e de acordo com o planejamento e necessidades da AMPREV, durante o período de doze meses. Os outros instrumentos como a Nota de Empenho, por exemplo, de acordo com as orientações do TCU somente são adotados quando se tratar de entrega total dos materiais.

Nos termos da lei, observou-se que a Ata de Registro de Preços figura como Anexo V da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico, e segundo conceito constante da lei de regência, é definida como sendo **“documento vinculativo e obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas”** (art. 2º, inciso IV, do Decreto Estadual nº. 3.182 de 02/09/2016).

Constata-se, também, que no edital do Certame Licitatório de que tratam estes autos também foram observadas as regras que versam sobre a participação de ME, EPP e/ou MEI nos procedimentos licitatórios, conforme previsão no art. 48 da Lei Complementar nº. 123/2006, alterada pela LC nº. 147/2014; a LC Estadual nº. 108/2018; e o Decreto Federal nº. 8.538/2015.

Tanto assim que a licitação foi destinada com exclusividade para participação de micros e pequenas empresas, em consonância com as determinações legais que atribuem esse tratamento diferenciado.



Importante destacar também que o ato convocatório da licitação foi amplamente divulgado através dos meios usuais, qual seja no Diário Oficial do Estado, site do Estado do Amapá, site da Procuradoria Geral do Estado/Aba da Central de Licitações, além de outros veículos. Logo, nada há de ser observado com relação ao cumprimento do princípio da publicidade.

Por isso mesmo, é que embora comum o objeto da licitação e os quantitativos não fossem muito atraentes para eventuais interessados, ainda assim acudiram ao chamado da Administração 07 (sete) empresas, o que favoreceu a obtenção de proposta adequada à satisfação do interesse público primário.

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, **a informação da disponibilidade de recursos poderá ficar postergada para o momento da assinatura do contrato ou instrumento equivalente**, devendo o responsável zelar por esse atendimento, nos termos do art. 9º, §3º do Decreto Estadual nº 3.182/2016 e, que foi disciplinado no Edital.

Por derradeiro, cumpre salientar que nos termos do art. 60 da Lei nº. 4.320 de 17/03/1964, a Administração Pública deve demonstrar que existe orçamento suficiente para cobrir a despesa com a contratação pretendida. Essa exigência também foi plenamente observada no certame licitatório de que tratam estes autos.

De acordo com os demonstrativos de resultados do Procedimento Licitatório Edital de Pregão Eletrônico Sistema de Registro de Preços nº 006/2020-CPL/AMPREV foram adjudicadas e homologadas como vencedoras as propostas apresentadas pela empresa E. A. C. DA COSTA - EPP, que totalizam o montante de R\$ 10.935,00 (Dez Mil Novecentos e Trinta e Cinco Reais) para o fornecimento de 500 pacotes com 6 garrafas de 1,5 litros de água mineral sem gás e 1.000 unidades de recarga para garrafão de 20 litros de água mineral sem gás.

Sem mais nada a acrescentar, passo ao voto.

4. VOTO

Considerando que os autos demonstram ter sido o procedimento licitatório realizado em conformidade com o regramento estabelecido no conjunto de normas legais e infralegais que disciplinam a matéria, assim como foram selecionadas as propostas mais vantajosas para a Administração para



fornecimento do objeto do certame, então, **VOTO PELA APROVAÇÃO** sem ressalvas do ato administrativo de contratação de empresa para fornecimento de 500 pacotes com 6 garrafas de 1,5 litros de água mineral sem gás e 1.000 unidades de recarga de água mineral para garrafões de 20 litros, restando evidenciado que o fim público almejado pela Administração com a licitação foi alcançado.

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 05 de julho de 2022.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na décima reunião extraordinária realizada, no dia 05/07/2022, sendo aprovado por unanimidade, pelos demais membros titulares do Conselho Fiscal da Amapá Previdência - COFISPREV, conforme abaixo.

Elionai Dias da Paixão - Conselheiro Titular /Presidente

Helton Pontes da Costa - Conselheiro Titular /Vice-Presidente

Arnaldo Santos Filho - Conselheiro Titular

Eduardo Corrêa Tavares - Conselheiro Titular

Adriene Ribeiro Benjamin Pinheiro - Conselheira Titular



Cód. verificador: 106245222. Cód. CRC: 19B37F8
Documento assinado eletronicamente por **HELTON PONTES** em 08/08/2022 09:33, **ELIONAI DIAS PAIXÃO** em 05/08/2022 12:59 e outros, conforme decreto nº 0829/2018. A autenticidade do documento pode ser conferida no site: <https://sigdoc.ap.gov.br/autenticador>

