



**Análise Técnica nº 092/2022-COFISPREV/AMPREV
Processo nº 2021.186.601588PA-AMPREV**

Objeto: Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de controle sanitário de vetores e pragas urbanas nos prédios administrativos da AMPREV.

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

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó

1. RELATÓRIO

Cuida-se da análise da conformidade legal do processo administrativo referente à **Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de controle sanitário de vetores e pragas urbanas nos prédios administrativos da AMPREV** com o fim de conservação do patrimônio público, assim como proteção à saúde e à integridade física de servidores e de pessoas que freqüentam os prédios da AMPREV e dos moradores de imóveis localizados nas proximidades.

Importa destacar, desde logo, que o presente processo administrativo se refere apenas à análise do procedimento de contratação da empresa selecionada para executar os serviços, mediante procedimento de dispensa de licitação alicerçada no Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, cabível à espécie, eis que se trata de despesa de pequeno valor.

No bojo dos autos constam todos os documentos administrativos produzidos pelos diversos setores internos da AMPREV envolvidos na realização de despesas com contratação de serviços e aquisição de materiais mediante certame licitatório, sua dispensa ou inexigibilidade, bem como os que foram apresentados pelos interessados por ocasião da cotação de preços que formalizaram para atender pesquisa colhida pelo setor competente da Autarquia.

Notadamente, os autos traduzem a intenção da Diretoria competente da AMPREV em contratar empresa especializada para realizar os serviços de controle das pragas urbanas comuns como insetos, roedores e aves que estavam infestando as áreas interna e externa dos prédios da



Autarquia, colocando em risco a vida e à saúde de pessoas e deteriorização do patrimônio público.

Tanto assim que desde o documento inicial do presente processo administrativo já se mostra evidente a necessidade da contratação dos serviços, justificada pelos setores competentes da Autarquia e devidamente autorizada pelo Diretor Presidente.

No curso do procedimento de contratação dos serviços, especificamente na pesquisa de preços realizada, constatou-se que se tratava de despesa de pequeno valor, em que a legislação autoriza a contratação direta sem necessidade de realização de um processo licitatório formal na modalidade adequada, que demandaria em lapso temporal e custos administrativos desnecessários.

Nunca é demais lembrar que é característico dos processos administrativos referentes a contratações na Administração Pública serem burocráticos e formais, até mesmo porque a legislação que disciplina a matéria exige sejam instruídos com os documentos indispensáveis e devidamente ordenados por atos cronologicamente praticados durante a instrução.

Como se trata de procedimento eminentemente formal, mesmo em se tratando de contratação direta por dispensa de licitação, que também deve observar requisitos específicos e roteiro a ser seguido tal qual definido na legislação de regência, desde logo entendo não ser razoável nesta análise e nem mesmo é atribuição deste Colegiado, se alongar para identificar, conferir e destacar cada despacho proferido nos autos, 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 estão em conformidade com os ditames legais e se o fim almejado pela Administração de selecionar proposta mais vantajosa para interesse público foi efetivamente alcançado.



Nos autos consta a emissão da nota de empenho referente ao pagamento efetuado ao licitante contratado pela execução dos serviços que foram definidos no Termo de Referência encartado nos autos fls. 05/20 (minuta) e fls. 67/81 (versão definitiva).

É certo, porém, que a contratação se refere à prestação de serviços pontual e única, cujo contrato se extingue quando executado integralmente o objeto e o valor correspondente pela contraprestação seja efetivamente pago pela Administração. Somente destaco esse aspecto para que o presente caso não seja confundido com contratos que envolvam prestações de trato sucessivo, os quais prevêem execuções periódicas (mensais), característica essa dos denominados serviços contínuos que recebem tratamento diferenciado no Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

Concluída a instrução processual, celebrado o Contrato Administrativo com a Licitante que ofereceu melhor proposta para a Administração, ratificado o procedimento de contratação direta por dispensa de licitação pela unidade de controle interno da Autarquia, nomeado servidor para fiscalizar o contrato, efetivadas as publicações de praxe para cumprir a determinação legal e favorecer o controle externo dos órgãos competentes e o controle social dos segurados e da população em geral, então, o presente feito veio encaminhado pela Gerência Administrativa ao COFISPREV através do Ofício nº 130204.0077.1554.0634/2022 GEAD-AMPREV, para análise da conformidade legal da contratação.

Através de Despacho encartado às fls. 243, 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 243 páginas.

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 de contratações pela Administração mediante licitações, dispensa ou inexigibilidade a própria legislação de regência e as orientações e normativas dos órgãos de controle externo já estabelecem a necessidade de estarem presentes em ordem cronológica todos os documentos indispensáveis relativos ao procedimento.

Somente para ilustrar, nos presentes autos, dentre outros documentos, é possível identificar presentes: **Solicitação inicial para contratação dos serviços; a Pesquisa de Mercado realizada junto a no mínimo três fornecedores locais; Quadro de Detalhamento de Despesa da UG extraído do SIPLAG; Quadro do Crédito Disponível; Mapa Comparativo de preços cotados; Declaração de Autorização do gestor para realização do procedimento licitatório; Declaração de Responsabilidade Fiscal/Orçamentária; Declaração de Não Fracionamento da Despesa; Minuta do Termo de Referência; Minuta do Contrato; Manifestação Jurídica de Aprovação das Minutas; Cópia da Portaria de Designação da CPL; Checklist dos documentos exigidos nas contratações por dispensa de licitação em face do pequeno valor, Justificativa de Dispensa de Licitação ratificada pela Auditoria Interna e homologada pelo Gestor, Cópia da Publicação no Veículo de Imprensa Oficial, Portaria de Designação de Servidor para ser responsável pela fiscalização do Contrato, Ordem de Serviço autorizando a empresa adjudicada iniciar a execução dos serviços.**

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 gestão dessa natureza.

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

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

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 por não dispor de outros parâmetros, nesta análise não adentrarei na avaliação a respeito de os preços cotados nas propostas adjudicadas estarem compatíveis com os praticados no mercado ou se contém eventual indício de superfaturamento.**

Integram estes autos pesquisas com cotações de preços para a prestação dos serviços descritos no Termo de Referência coletadas junto a empresas locais e serviram de balizamento para a adjudicação da proposta mais vantajosa para a Administração. Então, supõe-se estejam 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 Constituição Federal dispõe no seu artigo 37, inciso XXI, que as compras no âmbito da Administração Pública serão processadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **ressalvados os casos especificados na legislação**.

De acordo com a legislação vigente, existe a presunção absoluta de que a prévia licitação produz a contratação mais vantajosa para a Administração, contudo, o próprio ordenamento cuidou de estabelecer hipóteses legais em que é facultada a contratação direta em algumas situações específicas. A esse respeito o professor *Marçal Justen Filho*, em sua consagrada obra, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Editora Dialética, 9ª ed., p. 230, leciona que:

“A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento normal conduziria a um sacrifício do



interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento em que as formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. (...) Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a prevalência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público”.

Assim, a Lei nº 8.666/1993, além de disciplinar o procedimento licitatório como regra para contratar com a Administração, também elencou hipóteses em que a competição não é possível por impossibilidade fática ou lógica, bem como outras em que, embora juridicamente possível a licitação, pode o certame ser dispensado mediante procedimento simplificado específico, em que o Administrador deve expor as suas razões em justificativa fundamentada, conforme se verifica nestes autos.

O presente caso diz respeito à despesa de pequena relevância em que é possível a contratação direta por dispensabilidade licitatória, ou seja, da Empresa M. G. G. DE ALMEIDA, CNPJ 11.054.594/0001-30, para execução dos serviços de dedetização, desratização, descupinização, repelência/desalojamentos de pombos e desinsetização nos prédios administrativos da AMPREV, no valor total de R\$ 13.025,00 (Treze Mil e Vinte e Cinco Reais), com fundamento no artigo 24, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666, de 21/06/1993 e alterações posteriores, verbis:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

.....

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea a do inciso II do artigo anterior...”

Importa destacar que o valor limite de dispensabilidade licitatória previsto no **artigo 24, inciso II**, do Estatuto das Licitações é de **R\$ 54.020,41 (Cinquenta e Quatro Mil Vinte Reais e Quarenta e Um Centavos)**, logo constata-se que o valor dos serviços contratados nestes autos está muito aquém do limite máximo para serviços dessa natureza estabelecido na norma de regência, o que induz afirmar que nesse aspecto a contratação está em conformidade com os ditames legais.

In casu, a licitação até seria viável porque se trata de serviço comum para o qual existem diversas empresas locais que atuam nesse ramo, todavia, inegavelmente, acarretaria dispêndio desnecessário à Administração, tanto de tempo como de custos administrativos sua realização, daí ser, então,



possível a contratação direta, nos moldes do permissivo legal. Nessa linha, convém trazer à colação a lição de *Jessé Torres Pereira Júnior*, em sua obra *“Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública”*, Renovar, p. 145/146:

“A contratação de objeto de valor reduzido dispensa a licitação, cujo procedimento tem um custo administrativo e submete-se a prazos que não seriam compensadores diante de objetos de pequeno valor.”

Com efeito, o procedimento de contratação direta para execução de serviços dessa natureza é excepcional, até mesmo porque não há necessidade de se realizar os mesmos em períodos curtos e rotineiros. Tem se observado que no máximo duas vezes ao ano esses serviços são realizados no mesmo prédio. Então, resta afastada a qualquer cogitação de fracionamento de despesas neste caso e burla ao procedimento licitatório.

Por conseguinte, é relevante destacar que mesmo sem a observância dos procedimentos relativos às modalidades de licitação, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, em que deve ser justificada a escolha de tal contratação e o delineamento de seus parâmetros e objetivos. Nesse contexto, a prática correta e que atende ao interesse público consiste na realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor da contratação.

Nesse sentido, a doutrina de Antônio Flávio Costa é esclarecedora:

“Fica evidente que a partir de um estudo feito da lei de licitações que a contratação direta não diverge da licitação, porquanto, assim como aquela, trata-se de procedimento, sendo esta a sua natureza. ... No campo da normatividade encontra-se respaldada a posição, que afirma terem as dispensas e inexigibilidades natureza procedimental, no teor do Art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93” (COSTA, Antônio Flávio. Licitações, aspectos relevantes da contratação direta. Fórum de contratação e gestão pública, nº 47).

De mais a mais, é importante ressaltar que, não obstante se tratar de contratação direta, observa-se que todas as cautelas foram adotadas pelos setores competentes da AMPREV, ou seja, houve pesquisa de mercado local e o adjudicatário apresentou os documentos de regularidade, especialmente perante a seguridade social, cumprindo o **§ 3º, do artigo 195, da Constituição Federal**. É o que alguns autores denominam de **“licitação informal”**.

Assim, não pairam dúvidas de que no que se refere à conformidade legal, a presente contratação por dispensa de licitação está



em consonância com os ditames legais, além de que o processo administrativo contém todos os documentos exigidos pela norma de regência, sendo forçoso reconhecer que o feito está organizado adequadamente e foi dada a devida publicidade à contratação.

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 até mesmo para que ficassem formalmente delineadas no Instrumento as obrigações das partes e eventuais penalidades pelo descumprimento do que foi pactuado.

Sem mais nada a acrescentar, passo ao voto.

4. VOTO

Considerando que os autos demonstram ter sido a contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no Art. 24, inciso II, da Lei 8.666 e alterações posteriores, realizada em conformidade com o regramento estabelecido no conjunto de normas legais e infralegais que disciplinam a matéria, assim como foi selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração para execução dos serviços descritos no Termo de Referência, então, **VOTO PELA APROVAÇÃO do ato administrativo de contratação da empresa M. G. G. DE ALMEIDA, CNPJ 11.054.594/0001-30, para execução dos serviços de dedetização, desratização, descupinização, repelência, desalojamentos de pombos e desinsetização nos prédios administrativos da AMPREV, no valor total de R\$ 13.025,00 (Treze Mil e Vinte e Cinco Reais).**

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.





Macapá-AP, 21 de dezembro de 2022.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na décima nona reunião extraordinária realizada, no dia 21/12/2022, 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

Adriene Ribeiro Benjamin Pinheiro- Conselheira Titular

Arnaldo Santos Filho - Conselheiro Titular

Eduardo Corrêa Tavares – Conselheiro Titular

