

Análise Técnica nº 056/2023-COFISPREV/AMPREV
Processo nº 2022.300490PA-AMPREV

Objeto: Aquisição de material de limpeza e de copa e cozinha para suprir necessidade da AMPREV durante o exercício de 2022.

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 aquisição de **material de limpeza e de copa e cozinha para atender necessidades da AMPREV nos seus prédios administrativos, central e anexo, durante o período de doze meses**, conforme quantitativos estimados a partir do parâmetro de consumo efetivado no exercício de 2021.

Importa destacar que o presente processo administrativo se refere apenas ao procedimento licitatório realizado para aquisição dos citados bens de consumo pela AMPREV, realizado na modalidade Pregão Eletrônico, de nº 008/2022-CPL/AMPREV, do tipo Menor Preço por Lote (Lote 1- Material de Limpeza e Lote 2 – Material de Copa e Cozinha), para Formação de Registro de Preços.

No bojo dos autos constam 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.

Notadamente, é certo que os autos traduzem a intenção da AMPREV em adquirir os materiais de consumo (de limpeza e de copa e cozinha) para suprir as suas necessidades durante um determinado período, tanto que integram este processo administrativo desde o documento inicial com o pedido de autorização para instauração do procedimento de compra até o contrato celebrado com a licitante vencedora 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, os quais inclusive resolveram impasses que ocorreram no transcurso do certame e também decidiram recursos administrativos que foram interpostos por licitantes contra decisões administrativas que contrariaram seus interesses.

Nunca é demais lembrar que é característico dos processos administrativos referentes a licitações serem eles complexos e volumosos, 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, com requisitos, fases, prazos, validade e roteiro a ser seguido definidos na legislação, **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, 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 alcançado.

É conveniente evidenciar que o presente processo administrativo iniciou sua tramitação no mês de março/2022, contudo, o procedimento licitatório somente foi finalizado no mês de dezembro/2022 com a celebração dos contratos com os licitantes vencedores.

Notadamente, constata-se que a demora na conclusão do procedimento pode ser creditada à grande burocracia administrativa decorrente da necessidade de cumprir todos os requisitos e prazos legais, para de forma



transparente e isonômica oportunizar a participação dos fornecedores interessados em competir no certame licitatório.

Nos autos não se tem notícias 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.

Após serem digitalizados, através do Ofício nº 130204.0077.1554.0164/2023 GEAD - AMPREV – AMPREV, datado de 06/03/2023, o titular da Gerência Administrativa/AMPREV, encaminhou o presente feito administrativo a este Conselho Fiscal de Previdência - CONFISPREV, objetivando a análise e manifestação, conforme competências legais.

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 460 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 licitatórios destinados a aquisição de materiais, a partir da definição da modalidade licitatória a ser adotada, 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 a cada uma das duas fases do procedimento (interna e externa).

Somente para ilustrar, no que concerne à Fase Interna do procedimento licitatório, dentre outros documentos, é possível identificar presentes nos autos: **Solicitação inicial para aquisição de materiais de**



limpeza e de copa e cozinha; a Pesquisa de Mercado realizada junto a fornecedores locais; a Planilha de Aquisição; Quadro de Detalhamento de Despesa da UG extraído do SIPLAG; Quadro do Crédito Disponível; Mapa Comparativo de Média de Preço estimando o valor da aquisição em: Lote 1 (Material de Limpeza) R\$ 107.296,20 e Lote 2 (Material de Copa e Cozinha) R\$ 102.731,30 (Total: R\$ 210.027,30) Declaração de Autorização do gestor para realização do procedimento licitatório; Declaração de Responsabilidade Fiscal/Orçamentária; Declaração de Não Fracionamento da Despesa; Declaração de Bens e Serviços Comuns; Minuta do Termo de Referência; Minuta do Edital de Licitação Modalidade Pregão Eletrônico Tipo Menor Preço por Lote e seus Anexos; Minuta do Contrato; Manifestação Jurídica de Aprovação do Edital; Cópia da Portaria de Designação da CPL; Checklist da Fase Interna.

No que se refere à Fase Externa, destaca-se a presença da **Ata com o Relatório do Procedimento Licitatório; Propostas dos Licitantes; Documentos e Certidões de Habilitação dos Licitantes; Recursos Administrativos de Decisões da CPL; Resultado da Licitação Homologado; Cópia da Publicação do Resultado; Contratos Celebrados com os Vencedores;** dentre outros.

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 técnica propriamente dita.

3. DA ANÁLISE TÉCNICA

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.

Adianto, 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 os itens de materiais do objeto do certame foram coletadas junto a empresas locais e serviram de balizamento para a adjudicação das propostas das licitantes vencedoras. 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 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 prevalente⁷.

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 observou-se 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 exercício anterior, o 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, **veda acréscimos nos quantitativos que forem fixados na Ata de Registro de Preços**, segunda demanda o 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 o Lote II do objeto da licitação foi destinado com exclusividade para participação de micros e pequenas empresas, em consonância com as determinações legais que atribuem esse tratamento diferenciado.

Sabe-se que 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 008/2022-CPL/AMPREV foram adjudicadas e homologadas como vencedoras as propostas:

LOTE 1 - Empresa A. N. GOMES – EIRELE, CNPJ Nº 34.642.561/0001-06, valor global de R\$ 88.000,00 (Oitenta e Oito Mil Reais).

LOTE 2 – Empresa A. N. GOMES – EIRELE, CNPJ Nº 34.642.561/0001-06, valor global de R\$ 32.794,70 (Trinta e Dois Mil Setecentos e Noventa e Quatro Reais e Setenta Centavos).

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 resta evidenciado que foram selecionadas as propostas mais vantajosas para a Administração destinadas ao fornecimento do objeto do certame, então, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do ato administrativo de contratação da **Empresa A. N. GOMES – EIRELE, CNPJ Nº 34.642.561/0001-06** para fornecimento de materiais de limpeza e materiais de copa e cozinha, **no valor global de R\$ 120.794,70 (Cento e Vinte Mil Setecentos e Noventa e Quatro Reais e Setenta Centavos)**, restando evidenciado que o fim público almejado foi alcançado, tendo em vista que em relação ao preço médio coletado na pesquisas de preços ocorreu uma economia de R\$ 89.232,80 (Oitenta e Nove Mil Duzentos e Trinta e Dois Reais e Oitenta Centavos).

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 13 de junho de 2023.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na décima primeira reunião extraordinária realizada, no dia 13/07/2023, sendo aprovado por unanimidade, pelos demais membros 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

Jurandil dos Santos Juarez - Conselheiro Titular

Adriene Ribeiro Benjamin Pinheiro - Conselheira Titular

