



**Análise Técnica nº 045/2024-COFISPREV/AMPREV
Processo nº 2022.186.200322PA-AMPREV**

Objeto: Contratação de empresa para execução de serviços técnicos especializados para elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management) para a AMPREV, na gestão dos recursos do RPPS do Estado do Amapá, incluindo também a macro alocação através da construção da Fronteira Eficiente de Markowitz e a modelagem de Cash Flow Matching para a determinação dos vértices de títulos públicos federais para serem adquiridos e proteger o Passivo do RPPS gerenciado pela AMPREV.

Interessados: CIAP, Diretoria Executiva, Órgãos de Controle da Amapá Previdência e segurados.

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise da conformidade legal do processo administrativo referente à **Contratação direta por dispensa de licitação empresa para execução de serviços técnicos especializados para elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management) para a AMPREV, na gestão dos recursos do RPPS do Estado do Amapá, incluindo também a macro alocação através da construção da Fronteira Eficiente de Markowitz e a modelagem de Cash Flow Matching para a determinação dos vértices de títulos públicos federais para serem adquiridos e proteger o Passivo do RPPS gerenciado pela AMPREV.**

A contratação tratada nestes autos visa atender recomendação decorrente de deliberação definida em reunião do CIAP para que se busque formas de atingir as metas de rentabilidade do RPPS (IPCA + 5,44% a.a.) quanto a aplicação de recursos da arrecadação de contribuições previdenciárias em fundos e títulos públicos.

Importa destacar que o presente processo administrativo se refere apenas ao procedimento de contratação direta de empresa especializada para a prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, realizado por dispensa de licitação, uma vez que embora se tratando de serviços técnicos especializados, trata-se de despesa de pequeno valor a que a legislação autoriza a contratação direta.

No bojo dos autos constam todos os documentos administrativos produzidos pelos diversos setores internos da AMPREV envolvidos na





realização de despesas com a contratação de serviços, com destaque especial aqueles ligados ao Comitê Gestor de Investimentos, que no âmbito da entidade será o principal interessado e usuário dos serviços especializados a serem contratados.

Consta também dos autos os documentos e propostas de preços apresentados pelas empresas que atenderam à convocação do Administração e participaram do procedimento simplificado de contratação direta.

Notadamente, é certo que os autos traduzem a intenção da AMPREV em adquirir contratar os serviços técnicos descritos nos documentos descritivos internos, assim como no Termo de referência correspondente.

O procedimento de seleção de propostas foi coletado pela Comissão Permanente de Licitação da AMPREV, constituída por profissionais capacitados e com habilitação para conduzir procedimentos dessa natureza, ainda que se trate de contratação direta.

De uma maneira geral tem-se que foram praticados todos os atos necessários a oportunizar uma competição simplificada com isonomia e transparência em consonância com os princípios basilares que regem as licitações públicas, tendo se optado pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Nunca é demais lembrar que é característico dos processos administrativos referentes a aquisições e contratações 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 simplificado, mas 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 estão em conformidade com os ditames legais e se o fim almejado pela Administração de selecionar a proposta mais vantajosa para satisfação do interesse público foi alcançado.

Os presentes autos vieram encaminhados ao COFISPREV através de expediente enviado pelo Gabinete da Presidência e foram distribuídos a este Conselheiro para que, como relator, efetue a análise técnica 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 412 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 destinados a aquisição de materiais e contratação de serviços, sejam eles mediante certame licitatório ou por contratação direta, 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 desses procedimentos.

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, tais como pesquisas de preços, fonte de recurso, termo de referência, termo de contrato, justificativa de dispensa de licitação homologada pelo gestor, dentre outros.

Consta também dos autos que o Contrato Inicial de nº 005/2022-AMPREV, foi prorrogado por mais doze meses através da celebração do Primeiro Termo Aditivo, mantidas as mesmas condições iniciais, o que foi devidamente justificado pelos setores competentes da AMPREV e instruído adequadamente com os requisitos e documentos exigidos pela legislação de regência.

Sem mais nada a acrescentar, passo a análise técnica propriamente dita, sem adentrar no mérito administrativo da necessidade dos serviços e se os preços estão perfeitamente adequados ao objeto contratado.



3. DA ANÁLISE

3.1 – DA CONTRATAÇÃO INICIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

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.

Adiante, 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 na proposta adjudicada estarem compatíveis com os praticados no mercado ou se contém eventual indício de sobre-preço.**

Integram estes autos, além dos documentos internos de impulso processual, a pesquisa com cotações de preços para o objeto a ser contratado coletadas de empresas que executam os serviços técnicos especializados descritos no termo de referência. 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**.

Acerca, então, da efetiva **descrição dos serviços e quantitativos**, observou-se que foram definidos mediante solicitação efetivada pelo setor competente da AMPREV, estimada a partir de levantamento da necessidade dos mesmos, especialmente decorrente de uma recomendação definida em reunião do CIAP.

Pois bem. 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**.

Todavia, como bem entendeu a Comissão de Licitação, em razão de aquisição de pequena relevância, o caso em tela se amolda ao permissivo do



artigo 24, inciso II, c/c o artigo 23, inciso II, alínea “a”, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos em vigor, *in 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...”

O valor de dispensa de licitação para compras e serviços em 2022 era de R\$ 57.200,00 (cinquenta e sete mil e duzentos reais) consoante permissivo legal do mencionado **artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993**. Logo, conforme se observa, o valor da contratação dos serviços técnicos de que tratam estes autos estão em patamar muito inferior ao limite autorizado pelo legislador ordinário.

A rigor, a licitação até seria possível no caso dos presentes autos, mas, inegavelmente acarretaria dispêndio desnecessário à Administração, sendo, então, possível a contratação direta, nos termos 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.”

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

É forçoso reconhecer como regular a **CONTRATAÇÃO DIRETA** da **Empresa L.D.B. CONSULTORIA FINANCEIRA LTDA, CNPJ nº 26.341.935/0001-25**, objetivando a **“execução de serviços técnicos especializados para elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management) para a AMPREV, na gestão dos recursos do RPPS do Estado do Amapá, incluindo também a macro alocação através da construção da Fronteira Eficiente de Markowitz e a modelagem de Cash Flow Matching para a determinação dos vértices de títulos públicos federais para serem adquiridos e proteger o Passivo do RPPS gerenciado pela AMPREV, no valor global de R\$ 11.000,00 (Onze Mil Reais), com fundamento no artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993 e alterações posteriores.**

Consta dos autos a Justificativa de Contratação Direta por Dispensa de Licitação, devidamente aprovada pela Procuradoria Jurídica e Ratificada pela autoridade superior da AMPREV, publicada no Veículo de





Imprensa Oficial, atendendo assim a determinação contida no Art. 26 da Lei nº 8.666/1993, atribuindo a devida eficácia ao ato administrativo praticado.

De outra banda é cediço que as contratações, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumentos contratuais, entretanto, podem estes ser substituídos 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 da necessidade de previsão de obrigações a serem cumpridas pelas partes durante a vigência de doze meses.

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 na presente aquisição contratação direta por dispensa de licitação, em face de que o valor total está muito aquém do limite máximo estabelecido no Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

De acordo com os demonstrativos de resultados da coleta de preços, foi adjudicada e homologada como vencedora a proposta da empresa L.D.B. CONSULTORIA FINANCEIRA LTDA, no valor global de 11.000,00 (Onze Mil Reais)

3.2 – DA PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA ATRAVÉS DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO

Os autos evidenciam que o Contrato nº 005/2022-AMPREV, celebrado com a Empresa L.D.B. CONSULTORIA FINANCEIRA LTDA, cujo objeto é a execução de serviços técnicos especializados para elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management) para a AMPREV, na gestão dos recursos do RPPS do Estado do Amapá, incluindo também a macro alocação através da construção da Fronteira Eficiente de Markowitz e a modelagem de Cash Flow Matching para a determinação dos vértices de títulos públicos



federais para serem adquiridos e proteger o Passivo do RPPS gerenciado pela AMPREV, foi celebrado inicialmente pelo período de 12 (doze) meses e pelo fato do objeto estar caracterizado como serviços contínuos e essenciais as atividades da AMPREV, foi prorrogado por período idêntico ao da contratação inicial, através da celebração de termo aditivo, devidamente firmado pelas partes.

O **prazo de vigência é cláusula essencial dos contratos administrativos**, sendo delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, ou seja, é o prazo para que ambas as partes contratantes cumpram todas as obrigações assumidas.

Nos termos do que determina a Lei nº 8.666/1993, esse prazo, como regra, deve ficar adstrito à duração dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, caput), sendo que para as situações previstas nos incisos do art. 57 admite-se que a vigência do contrato seja dilatada por período mais extenso, conforme se extrai da redação do referido dispositivo legal abaixo transcrita:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;[\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

III - (Vetado).[\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.[\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação,



mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\).](#)"

Como se observa, os contratos que não se enquadram nas exceções do art. 57 da Lei nº 8.666 devem ter duração vinculada aos respectivos créditos orçamentários e, uma vez findo o prazo de vigência determinado, extingue-se a avença, não sendo possível a sua renovação. Já para as situações elencadas nos incisos do art. 57, o prazo de vigência do contrato, como dito, pode ser estendido por um período maior.



Portanto, o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até sessenta meses.

De início, cumpre asseverar que os serviços técnicos especializados objeto do **Contrato nº 005/2022-AMPREV** supostamente **revestem-se de caráter de continuidade**, aplicando-se, na espécie, o disposto no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que permite a prorrogação dos prazos de contratos de prestação de serviços de forma contínua, por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitadas a 60 (sessenta) meses, ou seja, por 5 (cinco) anos, desde que seja devidamente justificado.

Em princípio, a viabilidade de prorrogação dos prazos de vigência com base neste dispositivo requer o preenchimento dos seguintes requisitos: **a)** o objeto do ajuste deve envolver a prestação de serviços de natureza continuada; **b)** a rigor, o edital e o contrato devem prever a possibilidade de prorrogação; **c)** a prorrogação deve proporcionar para a Administração condições e preços mais vantajosos; **d)** o limite máximo de 60 (sessenta) meses deve ser respeitado.

Nesse sentido, dispõe a Cláusulas Segunda do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 005/2019-AMPREV, sub examine que trata da fundamentação jurídica para a prorrogação da vigência e do intervalo temporal com acréscimo de mais 12 (doze) meses, conforme se verifica em suas redações:

Cláusula Segunda – Do Objeto: O presente instrumento tem como escopo a alteração da Cláusula décima segunda – da vigência, à qual passará a ter a seguinte redação:

“Cláusula décima segunda– Da Vigência : O prazo de vigência do contrato deverá iniciar-se em 19/10/2023, com vigência de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite máximo previsto em lei, mediante Termo Aditivo, de acordo como o inciso II, do Art. 57, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, tendo início e vencimento em dias de expediente, devendo-se excluir o primeiro e incluir o último, desde que mantidas as condições mais vantajosas para a Administração”.



No caso dos autos, observa-se presentes, a **Justificativa elaborada pelo titular da Unidade Administrativa correspondente atestando a necessidade de prorrogação do contrato por se tratar de hipótese de serviços contínuos e imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades da AMPREV, assim como que a prorrogação se mostra economicamente vantajosa para a Administração e que os serviços estão sendo prestados de forma plenamente satisfatória pela contratada, o que se encontra bem destacado pelo relato do fiscal do citado pacto.**

Com efeito, pela análise da documentação supracitada, juntada aos autos, verifica-se que o serviço objeto do contrato que se pretende prorrogar, caracteriza-se como serviço continuado para o órgão, ou seja, aqueles serviços que pela sua essencialidade visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional, segundo prevê o art. 15 da IN nº. 05 de 26 de maio de 2017 da SLTIMPOG, devendo, por isso, estender-se por mais de um exercício financeiro.

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, consenso de que a **caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.**

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante.

Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Diante disso, o importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. **O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.**

Assim, não pairam dúvidas a respeito da **legalidade da prorrogação contratual que integra estes autos, uma vez que está em consonância com o estabelecido no inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993, e em sintonia com os posicionamentos do TCU, somados**



ainda ao fato de que as partes se manifestaram afirmativamente quanto a extensão do prazo por mais 12 (doze) meses.

4. VOTO

Os autos demonstram ter sido o procedimento de contratação direta por dispensa de licitação dos serviços técnicos especializados de elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management) para a AMPREV, na gestão dos recursos do RPPS do Estado do Amapá, incluindo também a macro alocação através da construção da Fronteira Eficiente de Markowitz e a modelagem de Cash Flow Matching para a determinação dos vértices de títulos públicos federais para serem adquiridos e proteger o Passivo do RPPS gerenciado pela AMPREV, firmado com a empresa L.D.B. CONSULTORIA ECONÔMICA LTDA, com valor anual de R\$ 11.000,00 (Onze Mil Reais), foi efetivado em conformidade com a legislação de regência vigente na época, ou seja, a Lei nº 8.666/1993, assim como a prorrogação do respectivo de Contrato nº 005/2022-AMPREV, através do Primeiro Termo Aditivo, por 12 (doze) meses, encontra fundamento legal no Art. 57, inciso II, do mesmo diploma legal, por estar caracterizado que se trata de serviços contínuos.

Em face do exposto, VOTO PELA CONFORMIDADE, SEM RESSALVAS, DOS ATOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS AO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO INICIAL DA EMPRESA L. D. B. CONSULTORIA ECONÔMICA, MEDIANTE PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, ASSIM COMO A CELEBRAÇÃO DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO QUE PRORROGOU A VIGÊNCIA POR MAIS DOZE MESES.

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 30 de julho de 2024.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na décima quarta reunião extraordinária realizada no dia 30/07/2024, sendo aprovado por





unanimidade pelos demais membros do Conselho Fiscal da Amapá Previdência
- COFISPREV, conforme abaixo.

Elionai Dias da Paixão- Conselheiro Titular/Presidente

Adriene Ribeiro Benjamin Pinheiro - Conselheira Titular/ Vice-Presidente

Arnaldo Santos Filho - Conselheiro Titular

Helton Pontes da Costa - Conselheiro Titular

Jurandil dos Santos Juarez - Conselheiro Titular

