



Análise Técnica nº 043/2025-COFISPREV/AMPREV

Processo nº 2022.186.400710PA-AMPREV

Objeto: Contratação de empresa especializada para realização de exames laboratoriais para fins de admissão, demissão, periódicos e complementares para empregados e ocupantes de cargos públicos da AMPREV.

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise da conformidade legal do processo administrativo referente à **Contratação de empresa especializada para realização de exames médicos laboratoriais para fins de admissão, demissão, de retorno ao trabalho, de mudança de função, periódicos e complementares para empregados e ocupantes de cargos públicos da AMPREV**, conforme definido no Termo de Referência integrante dos Autos.

Importa destacar que o presente processo administrativo se refere ao procedimento previsto na lei de licitações e contratos administrativos, realizado para seleção de empresa especializada para executar os serviços nos termos das necessidades da AMPREV.

Inicialmente, a modalidade licitatória escolhida pela Comissão Permanente de Licitação da AMPREV para a contratação dos serviços foi a do Pregão Eletrônico, tendo sido instaurado e concluído o Pregão Eletrônico de nº 006/2022-CPL/AMPREV, do tipo Menor por lote, na forma de Sistema de Registro de Preços, sendo que ao final do procedimento concluiu-se que a licitação foi fracassada, eis que compareceram e apresentaram propostas apenas dois licitantes interessados e um deles foi declarado inabilitado, por ausência de comprovação da documentação de habilitação técnica e jurídica. Foi concedido prazo legal de oito dias para que corrigisse a omissão documental, o que não ocorreu.

Nos termos da legislação vigente, e tendo em vista a necessidade de contratação dos serviços pela AMPREV, então, decidiu-se pela repetição do certame licitatório. Todavia, por conta de fatores técnico-legais e da adequação



à plataforma eletrônica de licitação, o edital do certame teria que receber outra numeração, uma vez que o anterior foi encerrado.

Daí que foram aproveitados os atos anteriores preparatórios da licitação anterior e foi lançado o edital de Licitação da Modalidade Pregão Eletrônico de nº 011/2022-CPL/AMPREV, tipo menor preço por lote, na forma de Sistema de Registro de Preços. Novamente compareceram apenas duas licitantes interessadas, no entanto, foram inabilitadas pela Comissão de Licitação e não supriram as correções das respectivas documentações no prazo legal.

Através do Parecer nº 1.252/2022-PROJUR/AMPREV, a douta Procuradoria da AMPREV, sugeriu que a Administração efetuasse a contratação direta dos serviços com fundamento no previsto no Art. 24, Inc. V, da em face de que o procedimento licitatório foi realizado em duas oportunidades e as respectivas licitações foram fracassadas.

Assim, durante prazo razoável de cerca de 10 (dez) meses entre a abertura do presente do processo administrativo vislumbra-se o esforço da gestão administrativa no sentido de contratar os serviços de seu interesse, cumprindo estritamente os ditames legais, culminando com a contratação direta, uma vez que foram realizadas duas licitações na modalidade pregão e ambas foram fracassadas.

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 mediante certame licitatório, bem como aqueles 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 contratar os serviços descritos para suprir as suas necessidades e para atender aos ditames legais, tanto que integram este processo administrativo desde o documento inicial com o pedido de autorização para instauração do certame até o contrato celebrado com a licitante selecionada e, até mesmo o ato de nomeação do fiscal do contrato, além da nota de empenho da despesa.

O certame licitatório foi realizado em duas oportunidades pela Comissão Permanente de Licitação da AMPREV, constituída por profissionais



capacitados e com habilitação para conduzir procedimentos dessa natureza, os quais, inclusive demonstraram conhecimento, discernimento e capacidade técnica para conduzir o complexo processo licitatório, inclusive para fundamentadamente inabilitar licitantes, o que está devidamente demonstrado pelo vasto conjunto de documentos que integram os autos.

Nunca é demais lembrar que é característico dos processos administrativos referentes a licitações serem eles complexos e quase sempre 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, estão em conformidade com os ditames legais e se o fim almejado pela Administração de selecionar as propostas mais vantajosas para o alcance do interesse público buscado.

Os autos vieram encaminhados ao COFISPREV, para fins de análise técnica da conformidade do ato administrativo e neste douto Colegiado foram 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 583 páginas, estando presentes as informações relativas à contratação dos serviços buscada pela Administração.

É o que mais importa relatar.

2. DAS FORMALIDADES PROCESSUAIS



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

Em se tratando de processos referentes a procedimentos licitatórios destinados a contratação de serviços, definida 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 e relativos a cada uma das duas fases do procedimento (externa e interna).

Somente para ilustrar, os documentos estão ordenados cronologicamente e facilitam a análise de todas as fases dos procedimentos de contratação que foram instaurados (Pregão 006/2022-CPL/AMPREV e Pregão 011/2022-CPL/AMPREV), evidenciando o esforço da Administração em contratar os serviços atendendo aos ditames legais. No que concerne à Fase Interna do procedimento licitatório, dentre outros documentos, um simples manuseio já nos possibilita identificar presentes nos autos: **Solicitação inicial de autorização para instauração do procedimento licitatório destinado a contratar empresa especializada para execução dos serviços descritos e caracterizados; pesquisa e mercado realizada junto a empresas que atuam no ramo do objeto a ser contratado; a Planilha de Contratação; Quadro de Detalhamento de Despesa da UG extraído do SIPLAG; Quadro do Crédito Disponível; Mapa Comparativo de Média de Preço; 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, dentre outros.**

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; Relatório Final da Licitação Fracassada em duas oportunidades.**

Com relação à contratação direta dos mesmos serviços, encontram-se nos autos documentos como a **Pesquisa de Preços, Propostas e Documentos dos licitantes que atenderam o chamado da Administração, Justificativa de Dispensa de Licitação Homologada pelo Gestor, Parecer**



Jurídico, Cópia do Contrato e de sua Publicação no DOE, Nota de Empenho, Portaria designando fiscal do contrato, dentre outros.

De uma maneira geral resta patente que nos seus aspectos formais e instrutórios, o processo administrativo contém os documentos essenciais exigidos pela legislação, necessários a fundamentar a prática do ato administrativo de gestão dessa natureza.

Sem mais nada a acrescentar, passo a análise técnica propriamente dita do procedimento de contratação dos serviços.

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 na proposta adjudicada estarem compatíveis com os praticados no mercado ou se contém eventual indício de superfaturamento. Digo isso porque se tratam de serviços técnicos especializados e até certo ponto incomuns, além de que antecedeu a contratação pesquisa de preços juntos ao mercado local.**

Integram estes autos pesquisas com cotações de preços para serviços do objeto do certame foram coletadas junto a empresas locais e serviram de balizamento para a adjudicação da propostas da licitante vencedora. Então, supõe-se esteja 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**.



De início, observo que a Administração buscou contratar os serviços mediante procedimento licitatório com ampla divulgação para que alcançasse o máximo de interessados em participar da competição. 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, o que está definido com muita propriedade no **Decreto Estadual nº. 2.648 de 18/06/2007**.

A pesquisa de preços tem especial importância no planejamento do processo licitatório, uma vez que serve como parâmetro para estimativa do custo da contratação e a correspondente 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 dos Editais de Pregão Eletrônico, em atenção ao que dispõe a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. (Lei nº 14.133/2021).

De tal sorte, constatou-se que o Edital de Pregão Eletrônico, incluindo seus Anexos, foi elaborado em conformidade com o Estatuto das Licitações que apresenta os requisitos legais que o ato convocatório deve conter e que foram devidamente contemplados, eis que são à definição clara e concisa do objeto pretendido pela AMPREV, em obediência aos princípios basilares da Administração e especificamente os que regem as licitações públicas.

É cediço que as contratações, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumento contratual, entretanto, pode este ser



substituído por outros instrumentos hábeis. Todavia, considerando que o objeto contratual são serviços complexos que se devem ser realizados durante um período relativamente longo, então, o Contrato Administrativo formal com todas as cláusulas, condições, obrigações necessariamente teria que ser celebrado.

No caso dos autos, acertadamente optou a Administração pela celebração de contrato em virtude de que se trata de contratação de serviços complexos e de trato sucessivo em que a contratada executará mensalmente uma parcela do objeto durante o período de doze meses, o que inclusive consta do edital do certame licitatório. 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 de materiais ou pequenos serviços a serem executados em uma só vez, o que não é o caso.

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 e dos relatórios finais dos Procedimentos Licitatórios Edital de Pregão Eletrônico nº 006/2022-CPL/AMPREV e Edital de Pregão Eletrônico nº 011/2022-CPL/AMPREV, consta que as licitações foram frustradas, pois nas duas oportunidades os poucos licitantes interessados foram considerados inabilitados pela Comissão de Licitação da AMPREV.

Então, em vista do fracasso das duas licitações anteriores, acertadamente, inclusive acatando orientação esposada em Parecer 1.252/2022-PROJUR/AMPREV (fls.333/339) e no Parecer nº 400/2023-PROJUR/AMPREV (fls. 445/451), entendeu-se pela necessidade de contratação direta dos serviços com fundamento no Art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

A contratação direta está expressa na Justificativa de Dispensa de Licitação nº 001/2023-CPL/AMPREV, em que após pesquisa de preços no Mercado Local, adjudicou-se como mais vantajosa para a Administração as seguintes propostas:





- Lote 1 (Registro de Preços para a execução de serviços de exames médicos admissionais, periódicos, de retorno ao trabalho, de mudança de função e demissionais para funcionários e ocupantes de funções gratificadas da AMPREV) – Empresa C & G CONSULTORIA E ASSESSORIA EM ENGENHARIA EIRELI, inscrita sob o CNPJ nº 43.368.030/0001-68, no valor de R\$ 25.500,00 (Vinte e Cinco Mil e Quinhentos Reais).

- Lote 2 (Registro de Preços para a execução de serviços de exames laboratoriais complementares para funcionários e ocupantes de funções gratificadas da AMOPREV) – Empresa T.T.B. ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 25.246.352/0001-52, no valor de R\$ 32.160,00 (Trinta e Dois Mil Cento e Sessenta Reais).

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”**.

Por seu turno, os autos evidenciam que foram apresentados os documentos de regularidade fiscal por ambas as empresas e celebrados os Contratos Administrativos nº 003/2023-AMPREV (**Empresa C & G CONSULTORIA E ASSESSORIA EM ENGENHARIA EIRELI**) e 004/2023-AMPREV (**Empresa T.T.B. ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA**), cujos objetos são execução dos serviços descritos no Lote 1 e no Lote 2.

4 - DA CONCLUSÃO

Considerando que os autos demonstram de forma inequívoca ter sido o procedimento de contratação dos serviços 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 contratação com a Administração, objetivando executar nas condições estabelecidas no ato convocatório os serviços descritos no Termo de Referência, então, **MANIFESTO-ME PELA CONFORMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, SEM RESSALVAS**, referente às contratações diretas por dispensa de licitação, nos termos do Art. 24, Inc. V, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos para execução dos serviços





especializados, conforme abaixo descrito:

- Lote 1 (Registro de Preços para a execução de serviços de exames médicos admissionais, periódicos, de retorno ao trabalho, de mudança de função e demissionais para funcionários e ocupantes de funções gratificadas da AMPREV) – Empresa C & G CONSULTORIA E ASSESSORIA EM ENGENHARIA EIRELI, inscrita sob o CNPJ nº 43.368.030/0001-68, no valor de R\$ 25.500,00 (Vinte e Cinco Mil e Quinhentos Reais).

- Lote 2 (Registro de Preços para a execução de serviços de exames laboratoriais complementares para funcionários e ocupantes de funções gratificadas da AMPREV) – Empresa T.T.B. ASSESSORIA EM MEDICINA DO TRABALHO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 25.246.352/0001-52, no valor de R\$ 32.160,00 (Trinta e Dois Mil Cento e Sessenta Reais).

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 15 de julho de 2025.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na sétima reunião ordinária no dia 15/07/2025, 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

