

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PROCURADORIA - UFAL  
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

**PARECER n. 00062/2016/PROC/PFUFAL/PGF/AGU**

**NUP: 23065.014573/2015-56**

**INTERESSADOS: ESPAÇO CULTURAL DA UFAL**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. LEI Nº 10.520/2002. DECRETO N.º 5.450/2005. DECRETO 3.555/2000. DECRETO 7.892/2013. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA PARA O ESPAÇO CULTURAL. ANÁLISE DO EDITAL E ANEXOS. INVIABILIDADE DA ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO SRP. NÃO RECOMENDAÇÃO.

Magnífica Reitora da Universidade Federal de Alagoas,

1. Retornam a esta Procuradoria os autos do processo em epígrafe, nos quais se pretende a análise de minuta de edital de licitação e seus anexos, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, para adoção de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, sob o nº 31/2015, objetivando a contratação de empresa de produção cinematográfica para o espaço cultural, conforme as especificações e quantitativos descritos no termo de referência. O valor total estimado para o certame é de R\$ 1.018.266,67 (um milhão, dezoito mil, duzentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos).
2. Dentre outros documentos, instruem os autos, essencialmente: Memorando nº 112/2015 – DC/GPS/SINFRA, de 23 de julho de 2015, solicitando autorização do então Reitor desta IFES para abertura do processo (fls. 01) e no qual consta sua assinatura permitindo a tomada de providências para continuidade do processo licitatório; Justificativa técnica da unidade solicitante (fls. 03-05); Justificativa da SINFRA para a formação da ata de registro de preços mediante pregão eletrônico, apócrifa (fls. 06-07); Requisição de serviços nº 1113/2015; Planilha de cotações e justificativa genérica de preços (fls. 09); Publicação da Intenção de Registro de Preços (IRP) nº 40/2015, para a qual não houve manifestação de interesse de outras instituições públicas (fls. 34); Cota nº 457/2015/PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 38-39); Portarias nº 1.131 e 1.132, ambas de 05 de novembro de 2015, que designam a equipe de pregoeiro e a equipe de apoio oficiais da UFAL, respectivamente (fls. 41-44); Cópia da declaração de pesquisa de preços, firmada pelo responsável pela cotação (fls. 45); Edital para seleção de produções audiovisuais de curtas-metragens (PROINART) (fls. 46-48V);

Despacho, a fls. 50-51, em resposta à Cota n.º 457/2015/PROC/PFUFAL/PGF/AGU; Cota n.º 20/2016 /PROC/PFUFAL/PGF/AGU (fls. 53); Minuta de edital (fls. 54-58); Minuta de termo de referência (fls. 59-62); aprovação motivada do termo de referência (fls. 63); e Minuta de ata de registro de preços (fls. 64-64V).

3. Os autos foram remetidos a esta PF, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93.
4. Em síntese, o relato dos autos.
5. Salientamos, inicialmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe e que compete a esta PF prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar ao mérito da conveniência e da oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação do gestor público, nem ainda analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
6. De fato, aos organismos da Advocacia-Geral da União compete, técnica e exclusivamente, auxiliar as Administrações assessoradas na tomada de suas decisões, apontando-lhe os embaraços jurídicos eventualmente existentes e, ainda, as opções viáveis, segundo o ordenamento pátrio, para consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.
7. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que efetivamente não vincula a Administração servida, mas que, necessariamente, lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas.
8. É de presumirmos, assim, que as especificações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, com base em parâmetros objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
9. Demais disto, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências e praticá-los de acordo com seus deveres legais e estatutários.
10. Ainda em sede de preliminar, importante delimitarmos a principal legislação de regência, a qual orientará a elaboração desta manifestação jurídica: Leis n.ºs 8.666/93 e 10.520/02, bem como Decretos n.ºs 3.555/2000, 5.450/2005 e 7.892/2013, com as alterações trazidas pelo novel Decreto 8.250/2014.
11. A modalidade de licitação denominada Pregão foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Medida Provisória n.º 2.026-3, de 28.07.2000, posteriormente invertida na Lei n.º 10.520/02, então regulamentada pelo Decreto n.º 3.555/2000.
12. Este último determinou, em seu art. 3º, § 1º do Anexo I, a necessidade de regulamentação própria para o Pregão na forma eletrônica, o que se deu com o advento do Decreto n.º 5.450, de 31.05.2005.
13. Neste sentido, o Pregão é modalidade de licitação que visa dar mais eficiência e economicidade à atividade administrativa, cabível para aquisição de bens ou serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital.
14. A definição de quais bens e serviços são comuns nos termos do Decreto n.º 3.555/2000 é ato discricionário do administrador, a teor do entendimento do TCU. No presente registro de preços, verificamos que o serviço que se pretende contratar enquadra-se como comum, justamente por se tratar de serviço passível de especificação, conforme se depreende do Termo de Referência e seu Anexo "A", às fls. 59-62.
15. Quanto à utilização do sistema de registro de preços, o art. 15, II da Lei 8.666/93 assevera que as compras da Administração, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do SRP.

Fls.	72
Ass.	Luís R.

16. Não bastasse a obrigação legal, as vantagens propiciadas pela utilização do sistema de registro de preços a tornam imperiosa para a Administração. Esses ganhos são muito bem sintetizados na lição de MARÇAL JUSTEN FILHO:

“O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária. (...)

A primeira grande vantagem do sistema de registro de preços reside na supressão da multiplicidade de licitações contínuas e seguidas, versando sobre objetos semelhantes e homogêneos.

Quando a Administração necessita realizar aquisições reiteradas e contínuas de produtos semelhantes, depara-se com o problema de promover, a cada aquisição, uma nova licitação.

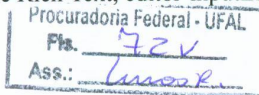
Com o registro de preços basta uma única licitação. Os preços ficam à disposição da Administração, que formalizará as aquisições quando lhe for conveniente. A Administração elimina a burocracia, os custos e os desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações. (...)

A segunda vantagem reside na rapidez da contratação, relativamente à gestão dos recursos financeiros.

Numa sistemática comum de licitação, a Administração realiza cada licitação à medida que prevê a existência de recursos disponíveis. Muitas vezes, porém, os recursos são liberados antes dos prazos previstos; em outros casos, a liberação é tardia. Isso significa, em termos práticos, que a Administração dispõe dos recursos, mas não os pode desembolsar, por ausência de licitação (que ainda não foi concluída ou cujo prazo de validade já venceu). A questão adquiriu contornos ainda mais relevantes a propósito das novas regras da LRF, referidas nos comentários ao art. 7º. Basta considerar que uma licitação que não poderia vir a ser instaurada em virtude da ausência de preenchimento dos requisitos da LRF poderá vir a ocorrer quando seu objeto envolver o registro de preços. Assim se passa porque o sistema de registro de preços não produz contratação necessária e imediata. (...)

A terceira vantagem refere-se a uma questão jurídica, relacionada com o art. 64, § 3º, da Lei. Ali se estabeleceu que o prazo de validade das propostas seria de sessenta dias, contados da data de sua entrega. Vencido esse prazo, sem convocação para contratação, os licitantes ficariam liberados. (...) Isso gera grandes problemas práticos, eis que as contratações devem ser realizadas em curto espaço de tempo. A situação é diversa no tocante ao sistema de registro de preços, cuja validade pode ser de até um ano. (...)

Em termos práticos, significa que, numa licitação comum, a Administração tem o prazo de sessenta dias, contados da entrega das propostas, para realizar a contratação. Após esse prazo, poderá ser constrangida a realizar uma nova licitação, para o mesmo fim. Portanto, a Administração poderá ser obrigada a realizar diversas licitações num mesmo ano.



Com o sistema de registro de preços, esse problema fica eliminado, pois as propostas valerão por até um ano. (...)

A quarta vantagem reside na definição de quantidades e qualidades a serem contratadas.

Em uma licitação comum, a Administração tem o dever de fixar, no ato convocatório, as quantidades e as qualidades dos produtos que contratará. A redução ou ampliação de quantidades está sujeita aos limites do art. 65, § 1º. A alteração da qualidade não poderá alterar substancialmente o objeto licitado.

Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máximas e mínimas. Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas. (...)

Ao lado disso, a Administração poderá promover o registro de preços para produtos de qualidade diversa. Escolherá, no momento apropriado, os produtos segundo a qualidade necessária à satisfação dos seus interesses no caso concreto.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 182-4)

17. Também se referindo à adoção do sistema de registro de preços como modalidade licitatória, JACOBY FERNANDES apresenta as seguintes vantagens em tal procedimento: a) desnecessidade de dotação orçamentária; b) atendimento de demandas imprevisíveis; c) redução de volume de estoques; d) eliminação dos fracionamentos de despesa; e) redução do número de licitações; f) tempos recordes de aquisição; g) atualidade dos preços da aquisição; h) participação de pequenas e médias empresas; i) vantagens para os licitantes; j) transparência das aquisições; k) redução dos custos da licitação; e l) maior aproveitamento de bens. (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 7ª ed. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 87-96).

18. Nesse ponto, citamos a inovação verificada na legislação que rege a matéria. Data de 23/01/2013 o Decreto nº 7.892, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, revogando os Decretos nºs 3.931/01 e 4.342/02 e já alterado pelo novel Decreto 8.250/2014.

19. Consoante o art. 3º do Decreto nº 7.892/13, o sistema de registro de preços pode ser adotado quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

20. **Destaque-se que se encontra nos autos, às fls. 06-07, a justificativa para adoção de Sistema de Registro de Preços. Acontece, porém, que os argumentos ali declinados, somados aos veiculados no despacho de fls. 50-51, não demonstram, de forma inequívoca, a adequação da motivação apresentada a algum dos incisos constantes do art. 3º do Decreto n.º 7.892/2013. Pelo contrário, apenas reforçam o entendimento desta Procuradoria de que a necessidade da Administração já é previamente conhecida. Vejamos.**

21. Na justificativa técnica elaborada pela unidade solicitante (fls. 03-05), declara-se que o serviço constante da requisição n.º 1113/2015 “é destinado a atender o Edital Proinart Cinema”. Nesse mesmo sentido, a justificativa para adoção da modalidade licitatória elaborada pela SINFRA, que declara que tal documento



“baseia-se na solicitação de bens apresentada na requisição n.º 1113/2015 (grifo nosso), e nos pontos elencados e assinados pelo diretor da unidade requisitante (...)”.

22. Em atendimento à solicitação veiculada na Cota n.º 457/2015/PROC/PFUFAL/AGU, juntou-se a fls. 46-48V, cópia do Edital para seleção de produções audiovisuais de curtas-metragens da Universidade Federal de Alagoas (PROINART) onde, já em seu item 01, informa que “constitui objeto deste edital a seleção de 4 (quatro) roteiros de filmes em curta-metragem, com duração de até 16' (dezesseis) minutos, e a realização do cronograma de execução dos mesmos (...)”.

23. Ora, resta evidente o conhecimento prévio da unidade solicitante de sua necessidade, objetivamente delimitada e especificada, situação que não autoriza a utilização do sistema de registro de preços.

24. Sobre o tema, transcreve-se importante trecho das orientações da Controladoria Geral da União – CGU acerca do cabimento do Sistema de Registro de Preços:

Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública. Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”.

Quanto ao previsto no inciso II, art. 3º, do Decreto n.º 7.892/2013 - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, o entendimento é de que para o emprego dessa hipótese a demanda da Administração Pública deve ser estimada e a entrega parcelada não deve apresentar período certo para eventual adimplemento por parte do fornecedor ou prestador de serviços, caso contrário, conforme já descrito, o pregão não deve ocorrer para registro de preços, e sim, na sua forma ordinária.

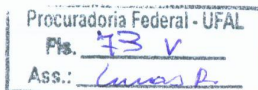
25. Nessa linha de raciocínio, é de se concluir que o objeto do certame em tela NÃO se enquadra em nenhuma das hipóteses autorizativas da adoção do Sistema de Registro de Preço, elencadas no artigo 3º do Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

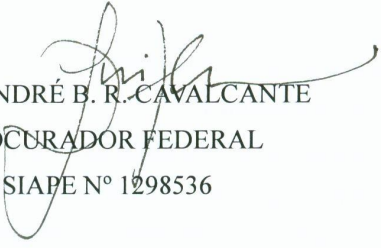
26. **PELO EXPOSTO, opinamos, nos limites da análise jurídica, e excluídos os aspectos técnicos, bem como o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela impossibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.**

27. Recomenda-se que, para a contratação do serviço objeto da requisição n.º 1113/2015 seja realizado pregão eletrônico em sua modalidade tradicional.

28. Tendo em vista a expedição da Portaria n.º 115/2016-DAP/UFAL, e nos termos da Portaria AGU n.º 241/2015, prorrogada pela Portaria AGU n.º 25/2016, encaminhem-se os autos ao Gabinete Reitoral, para as considerações.

Maceió, 11 de março de 2016.



  
LUIZ ANDRÉ B. R. CAVALCANTE  
PROCURADOR FEDERAL  
SIAPE Nº 1298536

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23065014573201556 e da chave de acesso 3f2425f7