

## REGISTRO DE PREÇOS

*Ivan Barbosa Rigolin*  
(set/18)

I - Poucos assuntos em matéria de licitação e de contratos mantêm a atualidade deste tradicional instituto do *registro de preços*. E desde logo o sistema do registro de preços passou a ser designado pela sigla SRP.

Esta *excelente idéia* remonta a um passado consideravelmente remoto, já existindo - para não exagerar no retrospecto - no art. 13 da Lei paulista nº 89, de 27 de dezembro de 1.972, muito importante norma licitatória de autoria intelectual de Hely Lopes Meirelles <sup>(1)</sup> e que, confessadamente na exposição de motivos, deu a base material para a elaboração do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1.986, diploma esse que praticamente *codificou* as licitações no Brasil, antes da lei atual.

Nunca é tarde para se falar do registro de preços. Daqui a dez anos o tema por certo continuará palpitante, e deverá sê-lo enquanto o instituto existir.

Por mais praticado que seja, e por mais que o utilizem dia após dia todos os entes públicos brasileiros, e por mais contratos que gere a todo tempo entre a Administração e fornecedores particulares, o seu intrínseco dinamismo, e as facetas operacionais que muita vez esconde, engendram surpresas procedimentais de toda ordem a quem processe aquele sistema. Por mais pisado que seja o terreno nem todos os seus escaninhos já foram trilhados, e muitos efeitos do sistema parecem ainda desconhecidos.

E aquelas mesmas inéditas constatações, geralmente auspiciosas, que casualmente espoucam cá e lá, justificam novos estudos e novas reflexões sobre o *contraste* entre os mecanismos do registro de preços e os das licitações usuais para aquisições.

De toda certeza sobre registro de preços, entretanto, a primeira que vem à mente é a de que se trata de um *imenso trabalho* que se realiza uma só vez, repleto de percalços e armadilhas, para poupar a realização, por vezes, de *incontáveis trabalhos menores*, parciais e especializados em um só objeto por vez, mas cujo conjunto resulta num esforço *muito maior e muito mais penoso* que a realização de um só registro de preços.

---

<sup>1</sup> De quem se dizia em tempos idos que era o autor da lei, da doutrina e da jurisprudência de direito administrativo...

Sofre-se uma vez à grande para se evitar o sofrimento interminável das licitações sem fim, cada qual delas com seu sinistro cofre de surpresas, de amargores e de desilusões... atuando-se à maneira de quem prefere *um fim horroroso a um horror sem fim*. Com efeito, apenas a economia de tempo que um só registro de preços proporciona ante um vasto conjunto de licitações com o mesmo objeto final já recomenda amplamente o primeiro.

II - Ainda que existam hoje diversos *mundos* em matéria de licitações - como o da lei nacional das licitações; o das concessões de serviço; o das parcerias público-privadas; o dos pregões presenciais e o dos pregões eletrônicos; o dos consórcios públicos; o do regime diferenciado de contratações; o das empresas estatais, e outros ainda nesta irrefreável *mixórdia* de baixo nível que é a atual e descartável produção legislativa do Brasil -, cada qual desses mundos com particularidades licitatórias e variações operacionais com relação ao padrão referencial da Lei nº 8.666/93, ainda assim o instituto do registro de preços *é todo calcado, em qualquer desses âmbitos, nas regras da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993*.

Por mais que se espezinhe e se crucifique a lei nacional de licitações, o fato é que ela resulta *absolutamente indispensável* para instruir e orientar a maioria das mais diversas licitações que se realizam em nosso país, na espera que for e seja o assunto qual for, cada qual a serviço do respectivo *mundo*.

Nós mesmos nunca poupamos execrações e imprecações as mais acerbas e variadas à lei de licitações, porém a esta altura dos acontecimentos, passadas duas e meia décadas do seu advento, somos forçados a confessar que, em matéria de licitação, *o que veio após aquela lei é ainda muito pior*.

E obrigados a admitir: sem a lei de licitações, nas quais *todas as demais se apóiam completamente*, quando o assunto é licitação lei alguma disciplinadora ou organizadora dos objetos acima elencados pararia de pé, nem daria um só passo firme na matéria. Ao lembrar como era o direito em 1.993 e nos anos imediatos, e ao observar como é hoje, dá-se conta o profissional de que *era feliz e não sabia*.

Por pior e mais combatida que seja a lei de licitações, repita-se, constitui o roteiro de todas as demais nesse tema, e neste momento *jamais poderia ser revogada ou alterada em profundidade na parte operacional de licitações*, ou de outro modo toda uma aquela vasta e essencial legislação acima citada - ainda que seja *ruim de doer* - ruiria de chofre num só golpe, como um prédio cujos alicerces estourassem.

O legislador deve imaginar que licitação é a Lei nº 8.666/93 por desígnio da natureza, como a fonte de energia do planeta é o sol, ou como não se negocia com a substituição do ar e da água. O legislador não parece vislumbrar nada além da lei de licitações como apto a disciplinar esse assunto para todo o sempre, e para informar a parte de licitações de toda e qualquer outra lei que se possa produzir.

E por mais que se anuncie de tempo em tempo a iminente alteração da Lei nº 8.666/93, nada acontece nunca. Produz-se bazófia em cima de bazófia, fofoca atrás de fofoca, e o tema já se tornou piada.

Consolida-se cada dia mais, desse modo, o império da lei nacional de licitações e contratos, tornada mais sagrada e intocável a cada evento de lei que nela *encosta* qual parasita. Já é talvez de aguardar que a próxima Constituição tente se acomodar e se ajeitar entre os espaços da lei de licitações - pois imagine-se contrariá-la !...

E o registro de preços, no contexto de uma tal lei ditada aos homens pela vontade divina, figura como peça bastante importante <sup>(2)</sup>.

### ***Previsão legal***

III - Está previsto o sistema do registro de preços na Lei nº 8.666/93, com singeleza absoluta para um tema dessa magnitude, no art. 15, que reza apenas que

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão: (...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços (...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

---

<sup>2</sup> Apenas para se recordar a realidade disso afirmado, um só exemplo do que vem ocorrendo. A lei de licitações preconiza antes a habilitação, e apenas depois o julgamento das propostas dos habilitados. Como essa fórmula é sabidamente ruim e inconveniente para todos, então primeiro um Estado, depois outro, e a seguir mais um, depois uma capital, seguida logo por outra, e enfim praticamente todos os entes integrantes da federação como em tácito acordo, editaram leis que, *sic et simpliciter*, inverteram aquelas fases do procedimento, de forma que hoje praticamente *não mais se pratica* aquela ordem tradicional das fases do certame. A lei de licitações, que é o conjunto de normas gerais de licitação e sujeita quanto a isso o país inteiro, não foi alterada para contemplar aquela inversão, de modo que todas as leis locais, friamente, são ilegais. Ora, não seria mais lógico mudar a lei de normas gerais, para abrir ensanchas aos entes federados de inverter as fases sem tais macaquices e malabarismos circenses - ao arripio da lei maior de licitação e do ordenamento jurídico brasileiro ? Por quê não se altera a lei de licitações ? Isso dá choque ? Desencadeia a cólera dos deuses e dizima o planeta ? As autoridades de todos os Poderes, entretanto, fingem que o assunto não é com elas, e que nada de anormal está acontecendo. A lei nacional de licitações é o bíblico deus Moloch dos amonitas de Canaã, colérico intocável e inatingível, ainda que sabotado a mancheias.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente, para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Mas a lei menciona o SRP, tremendamente *en passant* ou *au vol d'oiseau* como apraz aos galicistas, também, ao final do inc. VII do seu art. 24, assim:

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do *registro de preços, ou dos serviços*. (destaque nosso).

São apenas essas as referências ao SRP na lei de licitações - mas os seus efeitos são inimagináveis na vida prática dos entes públicos.

IV - De outra parte, e quanto a *regulamentos*, na forma do § 3º do art. 15, visto acima, apenas em 2.001 o Executivo expediu o regulamento do SRP, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2.001 - *oito anos* portanto após o advento da lei e mais ou menos *para cumprir a tabela*, com muito pouco a dizer.

Atualmente aquele decreto foi substituído pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2.013, bastante mais detalhado e minucioso que o primeiro, que revogou. Muito se falará desse regulamento.

Ainda de extrema relevância na vida diária da Administração é a presença do SRP no caso de licitações realizadas por *pregões*, quer presenciais, quer eletrônicos. Um tal racionalíssimo instituto jamais ficaria de fora da modalidade de licitação que foi criada em 2.000 por medida provisória para a União, e depois se consagrou nacionalmente na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2.002 <sup>(3)</sup>.

Passemos a comentar, assim, o SRP na lei, depois no regulamento e por fim quando realizado por *pregões*.

V - Pelo *caput* do art. 15, e seu inc. II, desde logo se observa que licitar pelo SRP não é obrigação mas faculdade dada pela lei ao ente licitador, que o utiliza se quiser. sem justificar nem dever satisfação a ninguém. Trata-se de uma excelente providência que a lei recomenda, porém de nenhuma obrigação.

O § 2º, além de dar uma ordem bastante subjetiva e que em 1.993 podia ser atual mas que hoje está francamente defasada pelo advento da *internet* e do universo de informações sobre tudo que todos facilmente obtêm com rapidez assombrosa, e até por isso mesmo, não vem merecendo muito rigor fiscalizatório.

Ampla pesquisa de preços é algo que para cada pessoa significa uma coisa, e a própria idéia, como se disse, perdeu relevância na medida em que qualquer pessoa obtêm as informações que quiser bastando consultar *sites* de pesquisa como, por excelência antes de qualquer outro, o *google*. É virtualmente infinito o número e a variedade de informações que dali brotam num jorro até então inacreditável - e nós mesmos por vezes costumamos a crer no que os olhos veem...

O que não mais podem os entes de fiscalização das contas públicas, portanto, neste estágio da evolução tecnológica dos meios de informação, é ater-se a dizeres da lei que há duas décadas e meia podiam ter significado, mas que hoje em dia o perderam por completo.

Assim, pesquisas muito mais amplas e abrangentes que aquelas viáveis em 1.993 são realizadas diariamente neste 2.018, com muito mais informações disponíveis, que todos podem comprovar e afiançar em poucos minutos se tanto, e o resultado impresso dessas investigações pode e deve ser anexado aos expedientes da licitação como prova do cuidado *precificador* pela autoridade.

---

<sup>3</sup> O *pregão* eclodiu em nosso direito para, gradativamente e pelo que se percebe, *varrer do mapa e acabar com todas as demais modalidades de licitação*, sendo lícito imaginar que em futuro não muito afastado grandes obras e complexíssimos serviços serão objeto de *pregões*.

O que hoje parece configurar um *pesadelo técnico* - uma grande obra por *pregão* - vem paulatinamente perdendo essa feia catadupa, para gozar de favor e simpatia cada vez maior por parte de licitantes, licitadores, fiscais, autoridades de todos os Poderes, acadêmicos, estudiosos, e quantos mais se relacionem com o tema.

E constituem o demonstrativo de uma pesquisa *muito mais idônea, transparente, confiável e insuspeita* que aquelas d'antanho, que apenas a fórceps e *na unha* eram obtidas nos proterozóicos idos de 1.993.

VI - O § 2º do art. 15 não está propriamente desatualizado, mas *sempre foi* ligeiramente patético, anacrônico, antieconômico, e (I) aparentemente contrário ao interesse público, e (II) alienado da realidade.

É, com todo motivo do mundo, muito pouco cumprido pela Administração, sem que fiscalização alguma de órgão nenhum jamais se preocupe com comprovar a sua aplicação - a uma porque tem mais o que fazer, e aduas porque não se deve estimular que os entes públicos *joguem dinheiro fora*. O dispositivo nos parece conter *desvio de finalidade*, algo que se não fosse lei mereceria o popularíssimo epíteto de *sem-vergonha*. Dispositivo safado, dir-se-ia.

Com todo efeito, por que motivo algum ente público deveria gastar sua sempre curta verba orçamentária para indicar a quem quer que fosse quais foram os preços que conseguiu registrar ? A quem interessa semelhante dispêndio de verba pública ? "Orientar a Administração:" ? - ora, mas que conversa...

Se não já tinha razão de ser em 1.993, atualmente muito menos tem se os preços podem figurar na *internet*, no *site* do respectivo ente público, sem gasto algum. A lei, que ao seu tempo era apenas ruim, nos dias que passam se torna patética.

Observa-se por tudo isso que a lei de licitações *está velha*, carcomida, enrugada como certas pessoas que insistem em negar a natureza, algo como pêssegos de gaveta. E se torna bastante difícil ao fiscal público ter de prestigiar uma lei assim, que antes fala a múmias que a agentes atuantes.

Resulta efetivamente muito difícil que leis rígidas, produzidas num ordenamento pouco flexível como o nosso, mantenham-se aplicáveis e significativas por muito tempo. O desgaste das instituições ensejado pela evolução tecnológica é uma prova a que poucas na prática resistem...

Com isso o § 2º do art. 15 se afigura como uma pobre peça de museu - porém que mesmo quando foi engendrada já não ostentava muita utilidade. Tem na prática tanta serventia quanto uma faca sem lâmina da qual alguém extraiu o cabo, e parece um daqueles dispositivos que, em resumo, já nascem mortos. O legislador atual, bem se percebe, precisa ser um homem diferente dos tradicionais, pois o mundo em que vivemos *pouco tem com o que existia há duas décadas...*

VII - O § 3º remete o SRP ao decreto regulamentador. Como se disse, o governo federal estava em 1.993 tão interessado nesse decreto quanto devia estar na cotação da soja na Tailândia em 1.830. E o primeiro decreto que publicou, oito anos após a lei, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2.001, traduziu esse desinteresse, e o regulamento

resultou como a pedra na sopa da narrativa popular, com a qual ou sem a qual a sopa resta tal e qual. O diploma era absolutamente desprezível.

Apenas em 2.013, doze anos após aquele evento, o mesmo Executivo federal parece ter acordado para o problema, ao editar o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2.013, muito mais atento ao papel de regulamento do que quer que fosse, e que merece considerações.

E de todo o episódio resulta somente uma certeza: se muitas vezes em nosso país a própria lei pouco serve e de pouco vale, os decretos costumam ser a quinta-essência, da inutilidade e da superfluidade. O registro de preços é praticado vigorosamente - para não ir muito longe - desde 1.972, com a lei estadual (SP) nº 89, sem decreto, com este decreto, com aquele decreto ou apesar de qualquer decreto. Em nosso país alguém de vez em quando se recorda de que existem decretos, e razão assistia ao finado Geraldo Ataliba ao asseverar que *decreto só obriga funcionário* <sup>(4)</sup>.

Mas o atual regulamento do SRP, que absolutamente não é inútil como a maioria dos regulamentos brasileiros é, será comentado adiante.

O que não é muito possível compreender, ainda do § 3º, é a ordem para que o decreto atenda às peculiaridades regionais. Que pretende a lei com essa ordem? Que a União para si mesma, que cada Estado e cada Município para si mesmos, cada um edite um decreto, no qual possam ser obedecidas as peculiaridades a cada caso? Ou que só um decreto federal deve obedecer as peculiaridades regionais?

Nada disso faz sentido algum. Nenhum Estado editará decreto sobre esse assunto se a União já o fez, nem Município algum o fará. Então um tema como registro de preços permite "peculiaridades locais"? Como? Em quê? O legislador perde excelentes oportunidades de não dizer nada.

VIII - Seguindo, o § 3º tem três incisos, o primeiro dos quais indicando que o registro de preços se dê em concorrências e não em outras modalidades. Esta regra foi observada até o advento do pregão, ocasião em que passou a ser descaradamente descumprida pela realização de registros de preços por pregões presenciais e eletrônicos, na mais absoluta *cara de pau*. A lei, ora, a lei... A lei no Brasil é cumprida até quando convém; deixando de convir é deixada de lado sem a menor cerimônia, neste país que juridicamente é um teatro de comédia.

O inc. II do § 3º manda que o futuro decreto estabeleça regras de estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados. Faz todo sentido, porque esse assunto não pode ficar à margem do edital da licitação para SRP, uma vez que tanto a inflação quanto a variação sazonal de preços, devida a inumeráveis fatores, são bastante

---

<sup>4</sup> Decretos a nós parecem, como no dizer dos maldosos, a filosofia, com a qual ou sem a qual o mundo resta tal e qual. E assim permanecerá, enquanto os chefes de Executivo não se derem conta de que o decreto *não deve repetir a lei*, mas apenas preencher os seus espaços e responder as perguntas que a lei incita.

importantes na aferição do preço justo para o fornecedor e adequado para o poder público.

O inc. III do § 3º fixa uma regra que jamais foi contestada ou questionada: uma vez homologado o resultado da licitação para SRP, a partir desse dia o documento que daí resultar, que atribui ao vencedor de cada item de preço registrado o direito de fornecer esse item antes que ninguém mais ao ente que licitou, terá validade de até um ano, não mais, o que o edital deverá ter estabelecido. Pode ser menos, porém seria muito pouco inteligente ao ente licitador, podendo ter por um ano essa possibilidade, reduzir esse tempo.

Ver-se-á adiante como são ao menos dois os documentos que podem advir do SRP, e seja ele qual for sua validade máxima é de um ano, improrrogável.

*Não se confunde a validade do documento (ata de registro de preço ou contrato de expectativa de fornecimento) com a duração do contrato que desse documento pode advir, a qual pode ultrapassar em muito aquele ano, como adiante se examinará.*

IX - Antes de ingressar no regulamento do SRP uma palavra deve ser proferida sobre a finalidade do SRP, na sua origem e na imediata evolução que teve.

O art. 15 da lei de licitações está inserido na Seção V - *Das compras* -, do Capítulo I da lei de licitações. Essa Seção relativa às compras, separada daquela relativa a obras e serviços porque compras são contratos *civis e não administrativos* (como administrativos são os contratos de obras e de serviços, objetos esses que mereceram a Seção IV), tem apenas três artigos, do 14 ao 16, sendo que o art. 15 é diversas vezes mais importante do que a soma dos outros dois.

Se o SRP visa facilitar apenas compras, então como se fala, como a todo tempo se fala e se pratica, em registro de preços *de serviços* ? Na seqüência, outra indagação: serviços se prestam a ter seus preços registrados, como se fossem resmas de papel sulfite ou barris de óleo cru ?

Respondendo a primeira pergunta, deve-se a "instituição" - meio *no tapa*, no puro entusiasmo interpretativo - a uma menção da lei, art. 24, inc. VII, *in fine*, a

"valor não superior ao registro de preços, ou dos serviços".

Ter-se-ia referido a lei a registro de preços de serviços ? Se sim, de onde tirou isso ? O art. 15, repete-se, se refere apenas a compras.

Ou se teria referido a lei a registro de preços de itens de compras, e a preços de serviços ? Não está clara a redação da lei, porém o que todos os aplicadores desde logo e imediatamente entenderam

é que a lei mencionava, sim, registro de preços de serviços. Bastou aquela dúbia menção, e a nação brasileira considerou instituído o SRP de serviços.

E, vinte e cinco anos após a edição da lei, o registro de preços de serviços é uma realidade absoluta, tão utilizada e exercitada quanto o de compras. Estas observações acima, aliás, devem provocar riso à maioria dos aplicadores e dos operadores de licitação no Brasil, que supostamente hesitariam em crer que alguém ainda hoje externe esta inquietação, tão superado está na prática o problema - e seja qual tenha sido a real intenção do legislador.

Mas não é apenas histórica a preocupação, e sim também técnica. Não hesitamos em manifestar que *detestamos a idéia de registrar preços de serviços*. Parece-nos uma péssima idéia, que deve favorecer o indolente, o preguiçoso, o improdutivo, ou o profissional que, como se sói afirmar, gostaria que o mundo *acabasse num barranco, para morrer encostado*.

É a típica idéia do generalizador que quer poupar-se de trabalho, pouco importando se o resultado dessa economia será antitécnico ao extremo, infame ou indigno, e que ao invés de ajudar atrapalhe o ente público a que serve.

Registrar preços de serviços lembra algo como tentar generalizar o individual, estandardizar o particular, renegar o peculiar, igualar o pessoal - ou mesmo até o personalíssimo -, tudo que a técnica mais primitiva de trabalho repugna com toda razão.

Parece francamente indigno alinhar ou padronizar prestadores de serviços em trilhas uniformes de produção, como se os serviços de todos fossem iguais e se distinguissem entre si apenas pelo preço. O trabalho e o esforço pessoal de cada prestador seria ignorado na sua particularidade e tratado como produtos saídos de fábrica em grandes quantidades, em prol do comodismo de alguns agentes públicos a quem o trabalho civilizado e racional, e que separa o joio do trigo, provoca intenso mal-estar.

Assim, manter juntos no mesmo balaio o pior e o mais ordinário serviço ao lado do mais distinto e apurado - em nome de um princípio da economicidade levado aos mais ruinosos extremos e que sempre desconsidera que o barato sai caro -, deve ser o propósito basilar do SRP aplicado a serviços.

E não deixa de ser curioso, porque a generalidade das pessoas - agentes públicos de qualquer nível ou particulares - evitam ao máximo comprar para si mesmos e utilizar os artigos mais baratos existentes no mercado, porque bem sabem o desastre que virá; mas para a Administração pública parecem ver as coisas diferentemente, e só o preço

importa, seja do produto parisiense da melhor qualidade, seja do lixo asiático de qualidade inexistente (<sup>5</sup>).

X - É bem certo, entretanto, que não é qualquer serviço que tem sido licitado por SRP.

O sistema tem servido quase que inteiramente para alinhar preços de serviços tidos como de pouca indagação intelectual, algo mais mecânico ou uniforme, e menos individualizado. Ocorre porém que uma tal classificação é muito subjetiva e com isso perigosa, e os seus limites "tácitos" se vêm ampliando dia a dia, sem nenhuma resistência eficaz pelos interessados - a quem, em verdade, somente interessa *abocanhar* os contratos, sem muita teorização.

Muitos licitantes, efetivamente, apenas pensam em questionar as regras do jogo após entrar no jogo e esse, na seqüência, não os favorecer. Nesse caso as regras eram péssimas, mas, se tivessem vencido o certame, então as mesmas regras seriam as melhores do planeta....

Por essas razões, e no afã de prevenir os efeitos da entronização do *império da grossura* que a cada dia mais se assenhora do serviço público, e ante a dificuldade intrínseca em se saber em bom critério quais serviços poderiam razoavelmente admitir SRP, somos *visceralmente contra o SRP aplicado a quaisquer serviços existentes no mercado.*

*Registro de preços não foi ideado nem concebido para precificar serviços. Utilizar esse sistema para serviços implica desqualificar o serviço público, o agente que o conduz e a própria Administração pública brasileira amplamente considerada.*

Os serviços que o poder público contrata não merecem ser *vulgarizados* nem *banalizados* a ponto de figurarem em tabelas de preços por ora, por dia ou por mês, o melhor ao lado do pior como se fossem uma só coisa, tal qual mercadorias de variável qualidade numa tenda de feira. Uma tal grosseria somente se concebe em estados semicivilizados, em que os valores são baralhados a ponto de favorecer o menos qualificado, o mais indigente, o menos desejável.

XI - O § 4º do art. 15 consigna um direito do ente promotor do SRP, o de não se obrigar a comprar coisa alguma do vencedor do certame. Caso o preço do vencedor, quando a Administração precisar do item, não esteja tão vantajoso quanto esteve quando da proclamação do resultado, ou ainda se o vencedor, convidado a baixar seu preço até o corrente do mercado no momento segundo a pesquisa, não o fizer, então o

---

<sup>5</sup> E nem todo produto asiático é assim porque os há *excelentes* em todos os setores do mercado, bastando ao interessado pagar um pouco mais...

ente público poderá licitar esse item em separado, ignorando seu registro de preços.

O SRP não implica no compromisso de comprar coisa alguma, mas apenas confere ao ente público o direito de adquirir do detentor da ata respectiva o item que aquele venceu na licitação. A quantidade mínima a ser adquirida pelo ente é sempre, portanto, zero.

O § 5º é dessas coisas tornadas patéticas na lei de licitações, ao recomendar a informatização do SRP, quando possível. Hoje em dia é impossível, isto sim, que algum sistema de alguma coisa *não seja informatizado*. O dispositivo, como se afirma, *dá dó*.

E o § 6º é ainda pior, não por desatualidade como no § 5º mas por um misto de *burrice* simples com irrealismo quixotesco.

Compreende-se que todo cidadão pode impugnar preço constante do SRP de qualquer ente público - e a lei não precisaria dizê-lo ante o mesmo direito que a Constituição, no art. 5º, inc. XXXIV confere muito mais amplamente ao cidadão, e aí a *burrice* -, porém como a lei não assegura ao impugnante direito sequer a ver processada =sua impugnação, então essa omissão da lei só por si já confere ao ente público impugnado o equivalente direito de enrolar a impugnação e treinar arremesso junto ao cesto de lixo mais próximo, sem que nada possa objetar o cidadão impugnante - e aí o *quixotismo infantil*.

Quanto tempo se desperdiça lendo inúmeros trechos da lei nacional das licitações e dos contratos administrativos...

XII - Agora se examinará o regulamento do SRP, racional e nacionalmente concentrado no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2.013. Far-se-o-á com bom humor, eis que *ridendo castigat mores*, e que *mieux est de rire que de larmes écrire* <sup>(6)</sup>.

Mas outra razão do necessário bom humor é que positivamente não é possível tratar este decreto como se se estivesse diante de um primor jurídico, ou mesmo um diploma originário de elevada consciência profissional, porque ao fim e ao cabo não é. Contém bons e necessários momentos que esclarecem e bem orientam, mas esses excertos muito bem se acomodariam em muito menos espaço, e com muito menos pompa.

Consta da primeira parte deste artigo que jamais atinamos com por quê a lei das licitações, art. 15, § 3º, nos proto-históricos idos de 1.993, manda que o decreto regulamentador do SRP *obedeça as peculiaridades regionais* - simplesmente porque tal idéia num assunto como este não faz nenhum sentido -, e agora se o reitera.

---

<sup>6</sup> Um dos segredos da longevidade sadia, informa a imemorial sabedoria das gentes - e sobretudo em um lugar como o Brasil -, é não levar exageradamente a sério *nada*, coisa nenhuma, nem nós e nem mesmo os deuses. Levar as coisas e a vida a sério é indispensável; exageradamente a sério, por favor não, pois que é um erro sempre.

Por que motivo se descabelaria o Estado ou o Município em tentar disciplinar um assunto que o decreto federal já disciplinou de modo omniabarcante e que aparentemente a todos atende ? Por que o fariam, se em tema como o SRP resulta mais do que suficiente *encostar* no regulamento federal, que já estabeleceu muito mais que o necessário ?

Aliás e com efeito, o decreto federal é abundante e excessivo para Municípios e certamente mesmo para muitos Estados, com seus institutos *hipertrofiados* e francamente pretensiosos para este tema que, também francamente, não parece merecer tamanha pompa.

Nada ou quase nada de regional ou de local parece existir no assunto SRP, que ensejasse uma regulamentação local, senão, repita-se, para filtrar e simplificar a regra federal. A matéria não é do *peculiar interesse* dos Municípios a que aludia a Carta de 1.969, nem de *interesse local* como reza a atual Constituição, porque o assunto é tão particular dos Estados e dos Municípios quanto a própria licitação: nada.

Insista-se porém: um decreto local pode vantajosamente existir, sim, para *cortar matéria* daquele regulamento federal, como numa suposta *lipoaspiração legislativa*, o que de resto tanto bem faria à própria lei das licitações, obesa mórbida que quase sucumbe mergulhada no seu excesso de matéria enxundiosa, rebarbativa, inútil e prejudicial em todo sentido (<sup>7</sup>).

### ***O SRP no decreto federal***

XIII - O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2.013, que "regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666. de 21 de junho de 1.993", contém 29 artigos divididos em 10 Capítulos. O Executivo federal devia sentir-se o supremo organizador do planeta à ocasião, eis que mal caberia denominar *seção* a cada capítulo, cujo conjunto final vantajosamente deveria ser menor.

Foi recentemente alterado pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2.018, com disposições cuja importância para o direito, à semelhança do decreto-mãe, é quase nenhuma.

O Cap. I, de disposições gerais, no art. 1º circunscreve o âmbito do diploma à administração federal, ou seja o Executivo, as autarquias, as fundações e as estatais federais, não incluindo os demais Poderes de União, o que está formalmente correto porém que não impede que aqueles Poderes e as entidades federais não vinculadas ao Executivo, bem como os Estados, o Distrito

---

<sup>7</sup> A Lei nº 8.666/93 em sua origem era apenas muito ruim. Continha tópicos excelentes, porém em seu conjunto abarcava duas vezes mais matéria do que deveria, no afã de ser completa e exaustiva. Com o passar do tempo, a desatualização crescente e o anacronismo insuperável que hoje a fulmina, e sendo desrespeitada a torto e a direito e somente observada quando e no quê convém diferentemente a cada momento por cada ente público, é penoso constatar que, a despeito de tudo isso, ainda constitui a base absoluta de toda uma vasta legislação na parte de licitação e de contratos. Quem negar isso afirmado, e ainda vislumbrar grandes virtudes na lei de licitações, provavelmente estacionou na década de 90, e se recusa a enxergar a realidade de cada dia. O pior cego...

Federal e os Municípios se valham do decreto para realizar seus registros de preços.

Isso não significa, repita-se, aderir a todos os termos federais, podendo e, entendemos, devendo existir franca simplificação de institutos e de procedimentos nos Estados e nos Municípios, e para tanto cada edital de RP dará as regras aplicáveis; a inspiração no decreto federal, e a sua utilização seletiva, são boas idéias, de modo que cada edital local de RP deve explicitar e indicar às claras quais são as regras válidas, e por oposição, as que a regra local omitir do decreto federal simplesmente não valerão.

O mecanismo é similar ao que vale para as *concessões de serviço*, cuja Lei nº 8.987/95 vale para a União e não se impõe a Estados e Municípios, que podem e devem ter suas leis próprias sobre o tema, as quais, se o legislador local for inteligente, haurirão inspiração na lei federal, mas que jamais precisarão observá-la à risca.

Não precisarão com efeito, porque não existe na Constituição previsão de "normas gerais de concessão de serviço", e com isso remanesce competência aos entes federados para legislarem para seu âmbito sobre o tema, sem necessária observação de lei *nacional* alguma. O modelo federal pode ser *ocasional e topicamente bom*, mas nunca obrigatório.

XIV - O art. 2º contém 7 definições, em geral tão necessárias quanto o ofício do soprador de verrumas de Monteiro Lobato, do seu conto *A vingança da peroba*. Assim são as definições de sistema de registro de preços (inc. I) e de ata de registro de preços (inc. II), autênticas invenções da roda, e como se pudesse um decreto instituir algo assim, e como se essas realidades já não existissem exatamente assim há duas décadas.

As definições seguintes, entretanto, obviam que o decreto serve tão-só à União, e que sua adoção incondicionada por Estados e Municípios é virtualmente impossível.

São definidos (inc. III a VII do art. 2º) órgão gerenciador, órgão participante, órgão não participante (que fantástica engenhosidade ! Esta idéia talvez tenha concorrido ao Prêmio Nobel de física), compra nacional e órgão participante de compra nacional.

O art. 3º, ao indicar para quem serve o SRP, é outro compêndio de obviedades tal qual seria o de tentar *ensinar a ave-maria ao padre*, e que, para manter os chavões, chove no molhado. Tudo o que estabelece já era praticado, exatamente igual, há vinte anos, desde a edição da lei de licitações. Contém uma normação que, com a qual ou sem a qual, o registro de preços segue tal e qual.

E o inc. II menciona registro de preços *de serviços*, o que auxilia a consolidar esse mal ajambrado e canhestro instituto, grande grosseria jurídica que somente atende à preguiça e à indolência da Administração.

Parece não ter começado muito bem o regulamento do sistema de registro de preços...

XV - Muda-se de capítulo com o art. 4º, e fica reafirmado o âmbito exclusivo para o Executivo federal do decreto. A denominação do capítulo já enseja ao leitor a mesma reação de uma criança à qual é apresentado seu novo remédio, o óleo de rícino. Desanima: *Da intenção para registro de preços*, que não bastasse a inutilidade essencial da idéia ainda vem com a sigla IRP. Mas em definitivo nem Estados nem, sobretudo, Municípios têm nada com o assunto.

O art. 4º se atém aos sistemas de administração federais SIASG e SISG, e desde logo se observa que

a) a redação do artigo deve ter preenchido o tempo de alguém desesperado para fazer alguma coisa, para trabalhar, porque a idéia toda é mais rasa que uma poça d'água e dá impressão de que nada mais havia a fazer no momento, porém de outro lado quer parecer evoluída, complexa e eficiente, e

b) o Executivo federal atua para que o SRP seja o mais abrangente possível para o seu âmbito institucional e organizacional, abarcando todo bem e todo serviço que material e juridicamente seja viável licitar por esse sistema.

Foi com isso instituído aquele procedimento, IRP, que permite a todo ente ou órgão do Executivo federal, ou a ele institucionalmente vinculado, manifestar suas necessidades de bens e de serviços que, em seu ver, possam ser licitados pelo SRP, de modo a engrossar o bloco dos participantes do certame, quando for realizado.

Já se pode observar um acentuado burocratismo, bem próprio dos governantes em 2.013, tremendamente intervencionistas não apenas na iniciativa privada como também em seus próprios entes integrantes, similarmente ao *grande-irmão* supervisor que tudo sabe e tudo vê, e que em tudo se intromete para em geral, quase sempre, obter os piores e os mais constrangedores resultados, muito inferiores aos pré-intervenção.

O serviço público federal evidentemente demanda complexa organização em cada uma de suas estruturas, porém o que se combate é o *exagero* nas de regras de procedimentos e de registros; a proliferação de institutos artificiais de fiscalização que nenhuma falta faziam, fazem ou farão; o apetite do controle pelo controle, tudo a conduzir a autoridade, a essa altura julgando-se poderosíssima, à doce ilusão de eficiência - que somente ela enxerga. Criam-se do nada problemas e dificuldades os mais variados - chifres em cabeça de cavalo -, para a seguir perseguir-se o remédio, a vacina ou o antídoto...

Assim parece ser com relação a esta IRB no SRP do SIASG e do SISG. Não serve para rigorosamente nada, porém como soam bem as siglas !...

Foi acrescido àquela insignificância geral e quase absoluta o alfanumérico § 1º - A, dando continuidade à praga legislativa alfanumérica, que permite ao legislador *enfiar* qualquer coisa em qualquer lugar de qualquer diploma legal. Neste caso, sendo decreto o ato, nem o legislador é necessário. Fixa o prazo máximo de 8 dias úteis para que outros órgãos e

entidades, não integrantes dos sistemas daquelas siglas acima, manifestem interesse em participar do IRP.

XVI - O capítulo anterior, integrado apenas pelo art. 4º, dá lugar a outro que contém um único artigo. Pelo menos o autor não dividiu o decreto em livros e títulos, como ocorre no Código Civil, mas apenas em capítulos, sendo cada um dos quais, porventura e conforme já se observa, mais desprezível que um capítulo de novela de televisão.

Este uniarticulado Capítulo III fixa as competências do *órgão gerenciador*, que só em si já constitui uma invenção do decreto.

Nenhuma surpresa na descrição: registrar a intenção de RP por parte de quem a tiver; estimar quantidades previstas para os itens; instruir o expediente; realizar pesquisas de mercado; entender-se com os órgãos solicitantes; realizar o certame; gerenciar a ata; eventualmente renegociar preços vencedores; aplicar penalidades com garantia de ampla defesa (art. 5º, incs. I a X).

Não seria diferente - apenas não se sabendo por que existe o órgão gerenciador, que sob essa feição lembra uma mãe responsável por todas as crianças de seu bairro. Será acaso que cada órgão federal não saberia administrar seu SRP sem a asa protetora de um órgão externo ? O intervencionismo exacerbado do governo que editou o decreto menospreza a inteligência de seus próprios componentes.

O inc. XI desse art. 5º, e os dois parágrafos que o encerram, de tão desprezíveis não merecem qualquer comentário, mera *parolagem flácida para dormir bovíno* em que se constituem.

O art. 6º mantém o penoso clima, verdadeiro tormento para o leitor e o aplicador. Descreve as atribuições do órgão participante, em três incisos e seis parágrafos. Ressalta nítida a impressão de que o autor deve ter imaginado que fazia algo de útil ao redigir tais platitudes. Trata-se de obviedade em cima de obviedade, sendo que a própria idéia de disciplinar o órgão participante já não tem explicação.

O que mais incomoda é o excessivo detalhismo burocrático que o decreto impõe ao ente que simplesmente quer manter um registro de preços, como sempre fez, com relação ao órgão gerenciador, como se devesse obediência e subordinação àquele no simples ato de licitar bens para um dia comprar. Transparece a idéia de que se o órgão gerenciador não autorizar, então ente nenhum da Administração federal realiza registro de preços... algo rematadamente absurdo !

São felizes Estados e Municípios por não integrar esse manicômio regulamentar, como felizes serão mesmo os órgãos federais que dele puderem escapar. A regra simplesmente não faz sentido nenhum, e o e. Tribunal de Contas da União, respeitosamente, precisa atentar para isso.

O Executivo atual deveria, aliás, modificar o decreto para eliminar estas inutilidades que custam e que emperram o trabalho dos entes públicos - os quais durante vinte anos mantiveram seus registros de preços sem

órgão gerenciador, intenção de registro de preços e órgãos participantes, O governo federal em 2.013 inventou a roda, porém quadrada.

Com todo efeito, espera-se que os entes federais não estejam sendo presentemente submetidos a semelhante humilhação, que os degrada e lhes desestimula qualquer anseio de eficácia.

XVII - A partir do art. 7º o decreto cai em seu papel regulador, e sai de fantasmagorias como as de até este ponto - o que não quer dizer que acerte, pois a ruindade essencial das regras se mantém por alguns artigos.

O *caput* retrata o que hoje acontece, SRP por concorrência ou por pregão, diga o que disser a lei de licitações. A lei, ora a lei...

A regra do SRP em concorrências é naturalmente a de menor preço, e a regra de todo e qualquer pregão é obrigatoriamente a do menor preço. Mas o *caput admite SRP por pregão*, e o § 1º admite SRP excepcionalmente por técnica e preço. Será que o autor não sabe fazer contas? Não se apercebe da extraordinária *burrice* do texto? Como pode existir um pregão de técnica e preço?

A lei, ora a lei, outra vez, e a inteligência vai também de roldão. Ora, se um SRP for para adquirir bens, então como admitir técnica e preço? E se são serviços o que se licita, se estes não forem absolutamente simples também não poderão ser licitados num SRP.

E se não são simples mas complexos e exigidores de critérios mais requintados de julgamento, como o da técnica e preço, então como poderão submeter-se a um mecanismo absolutamente automático e em linha de produção como é o do SRP?

Desobediência civil é algo muito feio. Mas como o funcionário federal poderá cumprir uma aleivosia sem pé nem cabeça como este decreto, até este momento?

Recomenda-se à autoridade ordenadora do certame ignorar essas inviáveis admissibilidades, e realizar apenas SRP para bens, por menor preço - nem para serviços, sejam quais forem, nem para coisa alguma por técnica a preço. Se um decreto autorizar o suicídio, nem por isso deve ser exercitado.

O art. 8º "autoriza" o que a lei de licitações já autoriza há vinte anos, desde a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1.998, ou seja que o SRP para compras admita propostas em quantidades menores, dentro de cada item, que a total anunciada pelo ente licitador para o respectivo item. Em isso sendo autorizado, e em ocorrendo, o ente somará os vários quantitativos vencedores, pela ordem de classificação, se quiser obter aquele total (máximo) anunciado.

Os preços podem nesse caso ser diversos, o primeiro vencendo com um, o segundo com outro, e assim por diante. Nem a lei nem o decreto obrigam que o edital informe que para poder fornecer os colocados seguintes ao primeiro terão de baixar seus preços até o daquele - o que seria muito curial, e que é quase uniformemente praticado.

O art. 10, entretanto e curiosamente, informa que após encerrada a etapa competitiva os licitantes *poderão* baixar seus preços até o do vencedor. Ora, pergunta-se por que motivo alguém, classificado com um preço maior, voluntariamente quereria baixá-lo ? E também se pergunta: por que aqueles licitantes já não os baixaram durante a etapa competitiva ? Esperaram a etapa acabar para só então ofertar proposta mais vantajosa ao licitador ? Que raio de raciocínio é esse ? Observa-se a essencial confusão mental que devia atormentar o autor do decreto anos atrás. Auguramos que a tenha superado com galhardia.

O fato é que, juridicamente podendo ou não, e de um modo ou de outro, essa redução de preço, para quem quer se manter classificado, é sempre exigida nos registros de preços, e com essa regra *quase de direito natural* licitante algum se rebela.

XVIII - Por razão didática pulamos o art. 9º, formalmente importante mas impreciso como os artigos anteriores, e que agora será visto. Cuida dos conteúdos obrigatórios do edital para o SRP, e parece que seria exigir demais do autor que sua técnica fosse mais apurada.

Inicia (*caput*) por recordar que o edital para SRP obedecerá a lei de licitações e a dos pregões, e então enumera uma série de conteúdos mínimos obrigatórios, com 11 (onze) incisos. Ora, se for para atender somente a lei de licitações, só ali já existem muito mais que onze conteúdos obrigatórios nos editais de licitação... e como resultado o aplicador do decreto, que deve redigir o edital, acaba com três roteiros obrigatórios, um a *atravessar* o outro. Grande técnica !..

Já a esta altura, a orientação é a de seguir antes a lei e depois, se sobrar tempo e nada mais houver a fazer, então ver o que diz o decreto. Referimo-nos à de licitações, pois que a do pregão é um zero à esquerda de tudo, não dizendo absolutamente nada sobre esse assunto.

Os onze incisos deste art. 9º ou repetem a lei ou dizem obviedades variadas, uma após a outra. O que o edital precisa efetivamente é:

a) fixar a quantidade *máxima* de cada item, para orientar o licitante sobre o máximo que durante a vigência da ata poder-lhe-á ser exigido. A quantidade mínima é sempre zero em registro de preços;

b) se o edital admitir cotação de parte da quantidade máxima estimada para cada item, informar qual é esse mínimo, abaixo do qual qualquer proposta será *ipso facto* desclassificada;

c) o prazo de validade do registro de preços, que, se não for de um ano, constituirá um exercício da pouca inteligência da autoridade, algo como a atitude do cidadão que bate continuamente uma porta em sua cabeça, e indagado por que o faz responde: - é tão agradável quando eu paro ! Poder fazer valer a ata por um ano e fazê-la valer menos é abstruso, ou *sesquipedal* como para Monteiro Lobato no seu *O colocador de pronomes*;

d) planilhas de custos e minutas de contratos - e por essa última locução o autor do decreto deve estar se referindo a modelos de atas.

Melhor não contrariá-lo. As planilhas servem para orientar os interessados sobre as expectativas de preços do ente licitador, e as minutas de atas para informá-lo sobre o barco em que pisará se vencer algum item do certame. E já nesse passo não se imagina para quê foi escrito o inc. X;

e) penalidades. Por mais claro que isso possa parecer nas leis, de fato não é tão clara a previsão, e faz bem o edital em esclarecer, dentro dos máximos legais, as penas a que se sujeita o detentor de atas por qualquer espécie de inadimplemento.

A restante matéria desses onze incisos são mais gratuitas que o sorriso de uma criança, ou que o vôo do colibri na manhã radiante. De nada servem nem nada dizem, exceto, talvez, para o indecifrável autor. Só para exemplificar veja-se o inc. X(, que manda ao edital obrigar a "realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade".

Quem deve realizar pesquisa, o licitante, detentor da ata ? Será que isso realmente está escrito ? Custa crer, e mais ainda custa crer que um dia o governo federal brasileiro imaginou poder submeter o funcionário federal a uma bestialidade desse porte. O dispositivo é asinino, e envergonha a nacionalidade.

Os quatro parágrafos deste art. 9º - e não se lamente, eis que poderiam ser em maior número - de relevante contêm tão-só: a) o menor preço de critério pode referir-se a maior desconto sobre tabelas adotadas pelo edital, e b) poderá haver cotações diferentes, pelo mesmo proponente, para locais diferentes de entrega ou de prestação, tanto para bens quanto para serviços. Ambas as regras são lógicas e razoáveis, mas nada mais nos parágrafos merece mínima atenção.

XIX - O art. 11 abre o Capítulo VI, relativo ao registro e à validade da ata.

Filtrando-se a sua redação, prescreve que após a homologação do certame serão registrados na ata os preços do vencedor (inc. I); que se registrarão também os licitantes que aceitarem cotar ao mesmo preço do vencedor, pela ordem de classificação, para formar o cadastro de reserva (inc. II e § 1º); que os preços s registrados serão divulgados no portal de compras do governo federal (III), e que a ordem de classificação será observada nas contratações (IV), como se pudesse ser diferente.

Seguem quatro parágrafos, o primeiro já mencionado e que serve para convocar classificados que não o vencedor, em caso de algum impedimento deste, ou escusa em fornecer. O § 2º indica o critério desempate em caso de haver mais de um proponente naquela situação, e é em favor de quem apresentou a última proposta na fase competitiva.

O § 3º repete o óbvio apenas para confundir, e é conveniente esquecer que está escrito. O § 4º, c que como os demais foram acrescentados ao decreto do SRP por força do Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2.014, enseja aprofundadas lucubrações metafísicas sobre a inutilidade humana:

será que com efeito alguém do governo federal de então, 2.014, imaginava realizar algum trabalho em prol do seu semelhante ? Em que planeta vivia ?

O art. 12, que fecha o capítulo, no *caput* apenas repete a lei de licitações ao informar o prazo máximo de validade máximo de um ano para a ata do SRP, inclusas eventuais prorrogações caso a validade tenha sido menor - e já dissemos que fixar em menos de um ano a validade equivale a se bater repetidamente uma porta na cabeça, pensando-se na deliciosa sensação de alívio que a cessação dessa atividade propicia. Quem fixa a ata do SRP em menos de um ano é provido dessa mesma escassa inteligência.

O § 1º impede aos funcionários sujeitos a este decreto exercer um direito que a lei de licitação, art. 65, § 1º, dá à Administração, que é o de exigir até 25% a mais ou a menos dos quantitativos licitados, aos respectivos detentores das atas. É que, sendo o registro de preços não um contrato de compra mas um pré-compromisso de eventual fornecimento, o Executivo federal visou permitir ao detentor de cada ata ter segurança quanto às quantidades máximas que lhe poderão ser exigidas.

Compreende-se portanto a regra, e neste caso o decreto funciona como mera ordem hierárquica, como no dizer do mestre Geraldo Ataliba ao ensinar que *decreto somente obriga funcionário*.

O § 2º é de *excelente qualidade*, por interpretar corretamente a lei de licitações no estabelecimento da regra para a duração do contrato decorrente de uma ata de registro de preços.

Não se confunda o prazo máximo de validade *da ata*, com o prazo máximo de validade *do contrato proveniente da ata*. São tão iguais quanto marmelada e amorceador de colheitadeira. Uma bobagem como esta deve ter sido produzida pela pressa em compreender a lei, e o açodamento em aplicá-la como à primeira vista pareceu necessário.

Nada disso. Muito corretamente este § 2º remete a duração do contrato aos dispositivos da lei de licitações que regem essa matéria, que são o art. 57 e suas subunidades, e não ao dispositivo da mesma lei relativo à validade máxima da ata, que é o art. 15, § 3º, inc. I. *Esse último só se aplica à duração da ata, jamais à do contrato que dela se origina*.

Assim, pode perfeitamente ser extraído um contrato de fornecimento com duração de cinco anos, diretamente da ata do SRP, como o pode ser um contrato de serviços contínuos que estejam registrados em alguma ata. A validade daquela ata pode já haver expirado há anos, porém o contrato que dela se originou continua em vigor até seu termo final, porque a manutenção desse contrato não depende da validade da ata - desde que o contrato tenha sido assinado *durante a validade da ata*, como informa o § 4º deste art. 12, e como de resto manda a mais primária lógica. Não se concebe assinar um contrato derivado de uma ata de SR que esteja vencida.

Os contratos derivados do SRP têm duração regida pelo art. 57 da lei de licitações, sem qualquer alteração ou diferença apenas porque derivaram do SRP. E o § 3º manda aplicar a esses contratos também o art. 65 da lei de licitações, que se refere, entre mais disposições, à alterabilidade unilateral pela Administração.

Curioso, porque então se aplica apenas o restante do art. 65, sem o § 1º, de acordo com o que reza o § 1º deste art. 12. Ou seja: alterações do contrato são aceitas, mas não aquelas devidas a acréscimos ou reduções do objeto (L. 8.666, art. 65, § 1º).

Desse modo, se a Administração aumentar os quantitativos contratados com base no art. 65, I, *b*, o que a teor do § 3º deste art. 12 pode fazer, como se explica a situação? Pode aumentar quantidades e valor com base num dispositivo do art. 65 (inc. I, al. *b*), mas não pode aumentar com base em outro (art. 65, § 1º)?

Ora, mas que tremenda incongruência do decreto, porque aumentar quantitativo é aumentar quantitativo... não importa com base em que dispositivo!

O excelente § 2º deste art. 12 vem em seguida ao *péssimo* § 1º, e com isso o § 3º, sem saber para que lado olhar, resta sem muita lógica.

Diante disso, o que se recomenda é, sempre que for preciso aumentar o quantitativo contratado, fazê-lo *cinicamente* com base no inc. I, al. *b*, da lei de licitações, e nesse dispositivo fundamentar formalmente a alteração do contrato. Não se recomenda ao aplicador adotar *espertezas* na sua profissão, porém quando o texto é excessivamente *burro* devem ser aceitas para se evitar prejuízo maior. É questão de sobrevivência...

XX - O art. 13 manda que o ente público convoque o vencedor para assinar a ata, após sua homologação, no prazo que assinala, prorrogável uma vez a critério do mesmo ente. Caso ele não compareça pode a Administração convocar apenas o segundo classificado, ou já diretamente todos os demais classificados e sempre pela ordem de classificação, para que, se quiserem e *nas condições do vencedor* que não compareceu, assinar a ata, e se comprometerem nos seus termos.

O art. 14 reafirma o compromisso que a assinatura da ata implica, e determina a aplicação de penalidades ao *vencedor* que se recuse a assinar a ata - assim é que se deve ler a pouco clara redação de algo aparentemente tão simples. Sim, porque não é admissível aplicar penalidade a quem se recuse a reduzir seus valores propostos no certame até os do vencedor, já que licitante algum é obrigado a isso.

O art. 15 manda a que a contratação derivada do SRP seja formalizada por instrumento contratual específico, dentre aqueles constantes da lei de licitações, art. 62, ou mesmo outros que acaso existam em cada ente público. Vale dizer: por essa técnica *a ata não é contrato algum*, mas compromisso de contratar se o ente licitador demandar o fornecimento. O contrato tem de ser específico, ainda que por instrumento simplificado.

O art. 16 repete o § 4º do art. 15 da lei de licitações, sendo portanto tão útil ao direito como o é a *pedra na sopa* da fábula popular, ou como, voltamos a citá-lo, o *soprador de verrumas* do conto *A vingança da peroba*, do inigualável gênio da literatura brasileira, José Bento de Monteiro Lobato.

O direito brasileiro há de melhorar no dia em que o Executivo finalmente aceitar a regra de que regulamentos *não devem repetir as leis a que servem*, tanto porque a lei não precisa de regulamento que a repita para valer, quanto porque mesmo sem decreto a lei precisa ser cumprida como está escrita, nada representando para o direito o decreto repetidor.

XXI - Os arts. 17 a 21 constituem o Capítulo VIII, sobre revisão e cancelamento dos preços registrados.

O art. 17 apenas informa genericamente que os preços registrados poderão ser revistos, em função de variação dos preços praticados no mercado, e somente esse artigo, isoladamente considerado, pouco diz ao direito.

O art. 18 operacionaliza a hipótese do artigo anterior, informando que se os preços do mercado caírem abaixo dos preços registrados, o órgão gerenciados na União - ou, dizemos nós, quem lhes faça as vezes como gerenciador do RP nos entes locais - convidará os detentores das atas, tanto os vencedores quanto os demais classificados se o ente quiser, a reduzirem seus preços de modo equivalente; em caso de recusa serão liberados de seus compromissos, e a ata *cancelada* como adiante prevê o art. 20, inc. III.

Não entendemos inteligente esse convite genérico e antecipado à redução de preços, porque nada assegura que os mesmos preços se manterão reduzidos no mercado, e com isso um grande esforço de parte a parte pode ver-se frustrado pelas oscilações do mercado. Parece muito mais razoável, em o ente observando que no mercado os preços ficaram menores que os seus registrados, convidar o detentor da ata para reduzir seus preços especificamente para a ocasião, e então contratar sob essa nova condição. A bola de cristal e os jogos de adivinhação não devem orientar os procedimentos negociais da Administração.

O art. 19 de certo modo repete o art. 18, neste confuso capítulo que parece repetir os artigos, sem qualquer motivo plausível. E o seu parágrafo único contém a estranha ordem de *revogar a ata* caso o ente não obtenha as reduções pretendidas, o que é uma rematada insânia na medida em que a revogação é sempre um direito, ainda que condicionado à existência de motivo, mas nunca uma obrigação.

É o dedo intervencionista e tutelador do governo central, fracassado miseravelmente em todos os lugares do mundo e que tanto atrasou e atrasa os países, o mesmo que trata as autoridades como incapazes que brincam de administrar.

O art. 20 informa que o RP será cancelado nas quatro hipóteses que enuncia - e não escapa de conter impropriedades, como é a sina deste regulamento.

A primeira hipótese (inc. I) é a de descumprimento das regras da ata pelo detentor, o que, assim enunciado, é natural; apenas se atente para que o gerenciador deve aplicar seu tirocínio a cada caso, e apurar se o descumprimento é tão grave que enseje o cancelamento ou se não chega a tanto, hipótese em que a ata não deve ser cancelada, sem embargo da aplicação de alguma penalidade.

O inc. II prevê - com redação deplorável, que neste momento *higienizamos* - que será cancelado o RP do detentor da ata que, injustificadamente, se recusar a contratar quando convocado dentro das condições do mesmo RP. Será justo o motivo que simplesmente seja aceito pelo ente, e injusto aquele que não o seja, inexistindo parâmetro mais objetivo para conduzir esta questão.

O inc. III apenas complementa o sentido do § 1º do art. 18, como já se viu.

O inc. IV *engrossa o caldo* ao estabelecer que será cancelada a ata do detentor que sofra suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração (lei de licitações, art. 87, inc. III), ou seja declarado inidôneo (idem, inc. IV). Quanto ao inc. IV está correta a previsão, mas absolutamente errada quanto ao inc. III, porque jamais a suspensão do licitante poderá implicar o cancelamento de uma ata que, imagina-se, vale por um ano, já que apenas impede que o ente público o convoque, dentro do prazo da suspensão, para fornecer.

Nem mesmo no caso de a suspensão ser superior à validade da ata se justifica o cancelamento, porque é sempre possível ao suspenso obter judicialmente a suspensão ou mesmo o cancelamento da penalidade, e não é inteligente mover todo um processo contraditório de cancelamento da ata com um fundamento que pode ser anulado em juízo. Basta não convocar o suspenso para fornecer durante a suspensão, sem necessidade de se anular sua ata.

E durante a suspensão pode o ente convidar o segundo colocado, nas condições do primeiro que está suspenso, a fornecer. porque a suspensão de um fornecedor não pode paralisar o ente público.

O parágrafo único informa que o órgão gerenciador - para quem tem o azar de se submeter a esse *politburo* - será o responsável pela formalização do cancelamento, como se um decreto federal precisasse dispor sobre isso.

O art. 21, fechando o capítulo, anuncia que o RP poderá também ser cancelado por caso fortuito ou força maior, justificados e prejudiciais ao cumprimento da ata, nas hipóteses de haver interesse público ou a pedido do fornecedor. Ocorrendo caso fortuito ou força maior, de suficiente impacto na ata, evidencia-se desde logo a razoabilidade do dispositivo, eis que em tais condições poderia resultar até mesmo impossível a manutenção da ata.

XXII - Agora, com o art. 22, o nível técnico do regulamento atinge o fundo do poço. E a tragédia piorou recentemente, com grandes acréscimos alfanuméricos a este *pavoroso* art. 22, pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, como se o artigo inteiro merecesse o mínimo respeito, como não merece. O novo decreto espalhou-se sobre matéria juridicamente putrefata, como se tivesse condão de melhorar aquela calamidade que é o *carona*.

Trata-se, enfim, do *carona*, infelicíssima idéia do Executivo federal em um estertor de mandato, que se reveste de toda ilegalidade

que se possa reunir em pouco espaço, e que de nós merece o desprezo mais sincero e espontâneo de que somos capazes.

Outra dessas idéias que têm em vista somente a praticidade - e a lei, ora, a lei... -, o *carona* vem e sendo proscrito, rejeitado e estigmatizado por entes como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e muitos conhecidos Tribunais de Contas estaduais, de modo enfático e decidido, no que merecem elogio incondicional.

Sem base nenhuma na lei de licitações, cuja sistemática é inconciliável com essa sinistra instituição porque se trata de invenção extraída de cartola de mágico para *quebrar o galho* de órgãos públicos federais - em geral não muito afeitos ao trabalho -, o que se recomenda a Municípios (já que falar aos Estados ou à União é como falar às paredes), e até em seu proveito com vista à futura fiscalização pelos TCs, *é jamais utilizarem o carona, em hipótese alguma, para o objeto que for, sob nenhuma alegação, pretexto ou evasiva.*

Nada justifica *revogar* a lei de licitações e o mandamento constitucional que manda aos entes públicos licitar, apenas porque um dia o sr. presidente da República, por seguro pessimamente assessorado, inventou um atalho operacional que atropela a lei. Deve ter agradado alguns servidores, mas desagradou profundamente os cultores do direito e o próprio direito.

O *carona* merece todo rigor reprobatório do Tribunal de Contas da União com relação aos entes que fiscaliza. Contas oriundas do *carona* merecem reprovação *sempre*.

Tão irresponsável e leviana é a instituição que logo ao eclodir na União ensejou aos espertalhões de plantão, desses que vendem terrenos na lua ou loteiam o vale do Anhangabaú ou o parque do Ibirapuera em São Paulo, ou a esplanada dos Ministérios em Brasília, simplesmente passaram a *vender* autorizações a alguns Prefeitos, simplórios até o imperdoável, para que adotassem ou aderissem a registros de preços de outros Municípios, com ou sem o conhecimento desses últimos. Um trabalho exemplar de civilidade e evolução institucional, como se percebe.

E não se estranhe tanto: uma *picaretagem* como o *carona* enseja picaretagens semelhantes.

Todo o art. 22 parte do pressuposto da legalidade e da legitimidade do *carona*, e assim todo ele se revela *rigorosamente imprestável* para quaisquer fins de direito.

O Executivo federal precisa revogar essa infâmia antijurídica com urgência, pois que o estrago que provocou já foi grande o suficiente até este momento. O melhor destino dos rejeitos e das escórias, sejam do que forem, ainda é... o fogo. Não é sem razão que os prudentes *nunca dão carona a seres estranhos*.

O decreto de 2.018 acresceu os §§ 1º-A até 4º-A, e depois disso os §§ 9º-A até 11 ao art. 22. Não os comentaremos porque todo o artigo não vale o papel em que foi escrito, e se tivesse 100 parágrafos continuaria não valendo, pois que cria um mundo à parte do direito que não resiste a

qualquer análise de legalidade. Comentar algo assim significaria no mínimo dar um passo no sentido de coonestar esta infâmia antijurídica, que deveria ser raspada com estilete do decreto e não incrementada como foi pelo decreto de 2.018.

Somente o que humildemente se volta a recomendar a todas as autoridades, inclusive federais, é que *não se utilizem do carona nem deste nauseabundo art. 22*, nem nele se inspirem se em seus entes locais, por tudo o que acima se disse.

E também fazemos votos de que os Tribunais de Contas, todos no Brasil, continuem julgando irregulares os contratos celebrados com base no *carona*, e prossiga declarando-os nulos e aplicando penas aos responsáveis até o dia em que o último deles se convença de que não deve pedir carona licitatória a outros entes. Carona serve para saltimbancos de beira de estrada.

XXIII - Superado o baixíssimo território do *carona*, entra o decreto em disposições finais e transitórias.

O art. 23 custa crer que possa ter sido escrito em 2.014, pois que informa que os SRP poderá ser informatizado. Dever-se-ia talvez informar o autor que o homem já foi à lua.

O art. 24 é transitório e já perdeu sua função até no máximo 2.015.

O art. 25 e o art. 26 são também transitórios e já devem ter esgotado sua função. Referem-se ao portal de compras do governo federal, que cinco anos após editado o decreto já deve ter se adequadado ao SRP - até porque se não o fez até agora deve revestir-se da mais rematada inutilidade.

O art. 27 informa que o Ministério do Planejamento poderá editar normas complementares a este decreto, (I) o que sempre faz, (II) o que não precisaria propriamente de autorização governamental e (III) o que somente reafirma que o governo central se achava indispensável para fiscalizar cada passo até de seus escalões superiores, inspirado como estava na KGB, no *kuomintang*, no comitê central ou no *politburo* orientais, tão caros àqueles governantes.

O art. 29 revogou expressamente os dois decretos anteriores sobre o SRP, nºs 3.391, de 2.001, e 4.342, de 2.002.

Esse, em resumo, é o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2.013, que disciplina o SRP no plano do Executivo federal. Não representa evolução alguma na técnica regulamentar, revelando-se intervencionista ao extremo, burocratizante até mais não poder e, com essas características, provavelmente prejudicial ao ritmo do serviço no escalão federal.

Algo como uma corrida de obstáculos ou de barreiras, institui organismos e instâncias artificiais, como quem inventa a roda, tão desnecessárias que o SRP existe e funciona perfeitamente no país ao menos desde 1.972, sem nada semelhante a este decreto.

A Estados e a Municípios se recomenda por isso a mais segura distância deste regulamento, cuja inquestionável virtude é ter dado a

correta interpretação da lei quanto a duração de contratos oriundos de registro de preços, no art. 12, § 2º, e pouco mais que isso.

XXIV - O SRP pode ser exercitado através de pregões, tanto o presencial quanto o eletrônico, e o é com avassaladora freqüência, quase mesmo se podendo afirmar que *essa é regra*.

A exigência, do art. 15, § 3º, inc. I, da lei de licitações, de que o SRP se dê apenas por concorrências, como se disse *retro*, hoje é tida como piada nos círculos do serviço público. mesmo que a lei de licitações continue hígida e plenamente em vigor. É que o Brasil, ante a lentidão do processo legislativo, instituiu a modalidade de *revogação tácita por desuso* de leis que se tornem inconvenientes ou obsoletas. É o país do futuro.

Não existem maiores inconveniências no pregão pra realizar licitações para registro de preços, senão as próprias do pregão, vale dizer: não é por ser SRP que o pregão é inconveniente: o pregão é conveniente ou inconveniente pelas suas características próprias, independentemente do objeto em jogo, seja um registro de preços, uma compra de beterraba triangular ou um serviço qualquer. Não é o registro de preços que implicará conveniência ou inconveniência ao pregão.

O que se recomenda até com ênfase sempre que existe a contingência de se realizar um pregão, é que se o prefira *preferencial* e não eletrônico.

O eletrônico, em virtude da impessoalidade dos licitantes atrás de uma tela de computador e que não se sabe sequer se existem, ou quando se sabe que existem não se sabe se de fato são eles que estão ali participando ou fantasmagorias as mais variadas, está sujeito a tantas e tão diversas vicissitudes como fraudes, falsidades, mentiras, golpes, e tudo mais que a criminalidade humana possa conceber.

Neste país de saqueadores de cargas, que falsifica até o produto com que se adultera a gasolina, que em uma semana falsifica o selo holográfico que os cartórios instituíram para evitar falsificação de atos cartoriais, ou ainda que institui uma *delegacia de polícia-pirata* em pleno centro de São Paulo nos idos de 2007; neste nosso país dotado de altíssimo índice de criminosos de toda espécie, se numa própria licitação presencial toda sorte de golpes já acontecem com espantosa freqüência, que então dizer de *raposas* escondidas atrás de aparatos eletrônicos ?

Repita-se: não é por licitar registro de preços que o pregão eletrônico é ruim, mas porque *não presta mesmo, nunca, para nenhum objeto*. Se um dia servir aos bons propósitos de quem o concebeu, ótimo, é o que se anseia. Mas neste momento o *acampamento de ciganos* que ainda é nosso país não o recomenda.

XXV - Para concluir formulemos algumas breves recomendações à autoridade que manda licitar.

É sempre uma boa idéia verificar, a cada registro de preços que se pretenda realizar, se é caso de o edital permitir a cotação de

quantitativos menores que o total anunciado pela Administração como o máximo que poderá exigir do vencedor de cada item, ao longo da validade da ata ou do contrato que dela resulte.

Tal medida sempre aumenta a competitividade, pois que muitos fornecedores podem temer propor em uma licitação que lhe possa exigir quantidades para ele imensas de algum item, que ele prudentemente não está certo de que poderá obter se demandado.

Se puder esse licitante propor até uma quantidade menor que aquele total, sentir-se-á por certo mais seguro, e com isso mais participantes é o que se espera em um tal certame. A competitividade aumenta naturalmente, fácil é concluir. E se ao invés de um só contrato resultarem vários, a gestão também terá de dividir-se, mas esse incremento de trabalho possivelmente compensa em termos operacionais para o ente licitador, ante preços melhores que poderá registrar se as quantidades não forem disponíveis apenas por poucos, ou por muito poucos, fornecedores.

Outra recomendação é a de que, ainda que se licitem numerosos lotes, o ideal é que cada um deles seja integrado por apenas um ou poucos itens, já que quanto maior for o conjunto de itens diferentes, mais difícil será obter fornecedores que disponham de todos para fornecer. Outra vez a questão é de tentar aumentar a competitividade, além de se racionalizar ou simplificar o exame de cada lote oferecido.

Por fim, indica-se à autoridade a vantagem de se celebrarem contratos os mais longos que a lei de licitações permite, no art. 57, relativamente a fornecimentos ou serviços licitados por registro de preços.

Se a regra legal permite contratos como por exemplo de cinco anos (serviços contínuos), e se porventura o ente licitador conhece o prestador e a qualidade do seu trabalho, e se sabe que ele serve perfeitamente o interesse do mesmo ente, então não se imagina por que motivo o contrato seria menor que o máximo permitido.

Tenha-se sempre presente que a duração do contrato não precisa coincidir ou se encerrar com o fim da validade da ata do registro de preços, podendo superá-la em muito, conforme autoriza o art. 12, § 2º, do decreto, que nada faz senão ler corretamente a lei de licitações.

